

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP
CAMPUS JACAREZINHO
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA

PATRICIA CARLA FERNANDES

**IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO
PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE**

JACAREZINHO-PR

2016

PATRICIA CARLA FERNANDES

**IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO
PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da
Justiça: Justiça e Exclusão), Linha de Pesquisa: Estado e
Responsabilidade, do Centro de Ciências Sociais
Aplicadas da UENP/Campus Jacarezinho, como
requisito final para a obtenção de Mestre em Ciência
Jurídica.

Orientador: Dr. Maurício Gonçalves Saliba

JACAREZINHO-PR

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

F 391i FERNANDES, PATRICIA CARLA.

IMPORTANCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMILIA COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. / Patrícia Carla Fernandes. – Jacarezinho, 2016.
168 f.: il

Orientador: Professor Doutor Maurício Gonçalves Saliba.

Coordenador: Fernando de Brito Alves

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual do Norte do Paraná UENP – Centro de Ciência Sociais Aplicadas – Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas.
Inclui bibliografia

1. Direitos sociais prestacionais – teses 2. Políticas públicas sociais – teses 3. Transferência de renda – teses. Professor Doutor Maurício Gonçalves Saliba. II. Universidade Estadual do Norte do Paraná UENP. Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas. III. Título.

CDU: 342.7

TERMO DE APROVAÇÃO

PATRICIA CARLA FERNANDES

IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão, Linha de Pesquisa Estado e Responsabilidade), da Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, defendida por Patricia Carla Fernandes, e aprovada em 15 de julho de 2016, por banca examinadora constituída pelos doutores:

COMISSÃO EXAMINADORA

Dr. Maurício Gonçalves Saliba

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP

Dr.^a Carla Bertoncini

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP

Dr. Walter Claudius Rothenburg

INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO - ITE

Jacarezinho, 15 de julho de 2016.

Sempre para eles.
Dedico este trabalho ao meu “porto seguro”,
Neusa e Gerson, pais amorosos, incansáveis e
inabaláveis na busca da felicidade de seus
filhos.
Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

A Deus, Senhor de tudo e de todas as coisas, por ter me direcionado para o Mestrado e proporcionado condições para sua conclusão.

À UENP, que mais uma vez recebeu-me para continuar a caminhada do conhecimento e ao Programa de Mestrado, juntamente com o seu gabaritado corpo docente, por terem trazido um novo universo para a minha vida. Professores, muito obrigada por todos os ensinamentos.

Ao Prof. Dr. Maurício Gonçalves Saliba, de forma especial, por dividir a sua sabedoria na elaboração deste trabalho como um grande mestre, que sempre sabe como e onde atuar.

Aos Professores Dr. Fernando de Brito Alves e Dr. Renato Bernardi pelas observações e sugestões apresentadas na Banca de Qualificação, as quais enriqueceram, sobremaneira, este trabalho, bem como, aos Examinadores Dr^a Carla Bertoncini e Dr. Walter Claudius Rothenburg que abrilhantaram a Banca de Defesa com as suas considerações e recomendações.

Aos ex-professores da graduação Ms. Samia Saad Gallotti Bonavides e Dr. Pedro Vinha pela indicação para o Programa de Mestrado, bem como, ao Dr. Vladimir Brega Filho pelo incentivo durante o curso do Mestrado.

À querida Nat (Natalina) pelo auxílio, pela disposição e até mesmo pelas cobranças carinhosas, mas principalmente pela sua amizade.

Aos meus amados Pais que, mesmo sem saber o que tinham de fazer, fizeram e deram-me todo o apoio e auxílio necessários para que eu pudesse obter mais esta conquista.

Aos meus amigos e demais familiares que, com carinho, ajudaram [cada um do seu jeitinho] e torceram para a conclusão do Mestrado. Não há espaço para nominar todos que, são vários e os melhores, mas devo, sob pena de cometer injustiças – reconheço – homenagear a alguns: Rosamaria Feracin, portadora da notícia sobre a seleção do Programa de Mestrado, em 2013, dizendo: “Essa é pra você!”, que junto com Paula Nadya me incentivaram para esta conquista; Adriana Katsurayama Fernandes, ex-professora desta Casa e que hoje habita no plano superior, pelas lições de vida nesse período, as quais fizeram a diferença para toda a minha existência; Patrícia Lima, “chefinha”, por toda compreensão e amor fundamentais para a conclusão desta etapa; Ana Paula Zanatta, por sua posição “radical” na defesa do tema explorado neste trabalho, o que estimulou seu desenvolvimento e pela eterna, sincera e imensurável amizade; e Angelin Fernandes, avô amado que partiu nesse período, mas deixou a lembrança do seu amor e sorriso em comemoração de todas as vitórias que conquistei.

Aos “outsiders e estabelecidos” da Turma XI do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da UENP, agradeço o apoio e amizade no curso do Mestrado.

A paz é o fim que o direito tem em vista, a luta é o meio de que serve para consegui-la. Por muito tempo pois que o direito ainda esteja ameaçado pelos ataques da injustiça – e assim acontecerá enquanto o mundo for mundo – nunca ele poderá subtrair-se à violência da luta. A vida do direito é uma luta: luta dos povos, do Estado, das classes, dos indivíduos.

Rudolf Von Ihering
(Tradução: João Vasconcelos)

FERNANDES, Patricia Carla. **IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**. 168 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho. 2016.

RESUMO

Os direitos fundamentais da criança e do adolescente previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente contemplam direitos voltados ao crescimento e prosperidade dessa população, considerando a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Ocorre que, por vezes, esses direitos são violados, sendo a pobreza uma grande causadora da aludida violação. É previsão constitucional também, que para a efetivação desses direitos, principalmente os direitos sociais prestacionais, se faz necessária a implementação de políticas públicas pelo Estado. Nesse cenário, a presente pesquisa tem por objetivo analisar a efetivação de alguns direitos fundamentais por meio dos programas sociais voltados para a erradicação da pobreza, com enfoque principal no Programa Bolsa Família. Na problemática estabelecida, o trabalho apresenta algumas formas de violações aos seguintes direitos fundamentais: alimentação, convivência familiar, educação e saúde; e a importância do referido programa social como instrumento efetivador destes direitos. A pesquisa se inicia com a abordagem sobre os direitos fundamentais da população infantojuvenil e a Doutrina da Proteção Integral. Desenvolve a análise da efetividade dos direitos fundamentais através das políticas públicas sociais, oportunidade em que também é feita a sua conceituação e sua aplicação no panorama socioeconômico brasileiro. Destaca também a necessidade de políticas de transferência de renda para resgate da população da pobreza e a visão geral sobre os programas sociais de renda mínima, já executados no País. A parte final do trabalho concentra o estudo sobre o Programa Bolsa Família, com a sua definição como política pública social de transferência de renda, cujo objetivo é a erradicação da pobreza e desigualdade, mas que também funciona como instrumento de acesso e efetivação dos direitos sociais prestacionais. A análise demonstra que o Programa: efetiva os direitos fundamentais da população infantojuvenil; melhora a sua qualidade de vida e de sua família; e contribui para a autonomia feminina. A pesquisa é realizada através de levantamento bibliográfico nas áreas jurídica, econômica e sociológica, ainda, utiliza pesquisa de campo ofertada pela literatura especializada e as publicações dos Ministérios da Saúde e Desenvolvimento Social e Agrário, IBGE, IPEA e ONU. Na apresentação dos resultados, a pesquisa faz a análise de dados estatísticos, os quais são extraídos dos relatórios formulados pelas fontes citadas com o seu detalhamento nos anexos.

Palavras-chaves: Políticas públicas sociais. Transferência de renda. Pobreza. Bem-estar social. Direitos sociais prestacionais.

THE IMPORTANCE OF THE FAMILY STIPEND PROGRAM FOR THE EFFECTIVENESS OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS OF CHILD AND ADOLESCENT. 169 f. Master Thesis (Master's Degree in Legal Science) - State University of North of Paraná, Jacarezinho. 2016

ABSTRACT

The fundamental rights of children and adolescents established in the Federal Constitution of 1988 and in the Brazilian Child and Adolescent Rights Act (ECA) guarantee rights to the development of this population, considering their peculiar condition of children in development process. Nonetheless, what happens is that these rights are violated mainly due to poverty. It is also a constitutional provision that for the effectiveness of such rights, mainly the State provider rights, it is necessary the implementation of public policies by the government. In this way, the present study aims at analyzing the effectiveness of some fundamental rights by means of social programs directed towards the eradication of poverty, focusing mainly on the Brazilian Family Stipend Program. Regarding the problems raised in this research, it presents some forms of violations to the following fundamental human rights: nutrition, family life, education, and health. Additionally, it also presents the importance of such social program as an effective instrument to grant those previously mentioned rights. This study begins by approaching the fundamental rights of children and youth population and the Doctrine of Integral Protection. It also provides an analysis of the effectiveness of the fundamental rights through social public policies as well as its conception and accomplishment within the Brazilian socioeconomic panorama. In addition, it emphasizes the need of income transfer policy to release the population from poverty and presents a general view on the existing minimum income social programs. Finally, this study focuses on the definition of Family Stipend Program as a social public policy of income transfer, whose objective is the eradication of poverty and inequality, but also functions as an instrument of access and effectiveness of the State provider rights. The analysis shows that the Family Stipend Program, firstly, effects the fundamental rights of children and youth population; secondly, it improves the child and family living conditions; and lastly, it contributes to female autonomy. The research is carried out by means of literature review in the legal, economics, and sociology areas besides using the field research available in specialized literature and the publications of the Ministry of Health, the Ministry of Social and Agrarian Development, the Brazilian Census Bureau (IBGE), the Institute for Applied Economic Research (IPEA), and the United Nations (ONU). The results were obtained by means of analysis of the statistical data provided by the reports of the above-mentioned sources, which are detailed in the appendices.

Keywords: Social public policy. Income transfer. Poverty. Welfare. State provider rights.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM VIGOR NO BRASIL, QUE COMPUNHAM A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL ANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	82
QUADRO 2 - PESQUISA DE ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DE SAÚDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	114
QUADRO 3 - PESQUISA DE AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO TEMPORAL DO ESTADO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS.....	115
QUADRO 4 - TAXA DE FREQUÊNCIA BRUTA A ESTABELECIMENTO DE ENSINO DA POPULAÇÃO RESIDENTE.....	117
QUADRO 5 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS JOVENS DE 15 A 29 ANOS DE IDADE POR TIPO DE ATIVIDADE NA SEMANA DE REFERÊNCIA	118
QUADRO 6 - TAXA DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE.....	119

LISTA DE SIGLAS

BPC	– Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	– Cadastro Único
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	– Constituição Federal de 1988
CRAS	– Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	– Centro de Referência Especializada de Assistência Social
ECA	– Estatuto da Criança e do Adolescente
FAO	– Food and Agriculture Organization
FEBEM	– Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FUNABEM	– Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	– Lei Orgânica da Assistência Social
MDSA	– Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	– Ministério da Educação
MP	– Ministério Público
OMS	– Organização Mundial da Saúde
ONG	– Organização Não Governamental
ONU	– Organização das Nações Unidas
PBF	– Programa Bolsa Família
PETI	– Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	– Produto Interno Bruto
PNAD	– Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios
PNBEM	– Política Nacional do Bem-Estar do Menor
SAM	– Serviço de Assistência ao Menor
SAMDU	– Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência
SENARC	– Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SUS	– Sistema Único de Saúde
TSE	– Tribunal Superior Eleitoral
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
 1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O SISTEMA PROTETIVO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	15
1.1 Doutrina da Proteção Integral.....	19
1.2 Rede de Proteção	25
1.3 Política de Atendimento	32
1.4 Violação dos Direitos Infantojuvenis	37
1.5 Efetividade dos Direitos Fundamentais.....	47
 2 EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS POR MEIO DOS PROGRAMAS SOCIAIS.....	55
2.1 Estado Social e o Bem-Estar Social	57
2.2 Políticas Públicas.....	62
2.3 Necessidade de Políticas Públicas Sociais Para a Efetivação dos Direitos Fundamentais.....	70
2.4 Panorama Socioeconômico de Transferência de Renda.....	74
2.5 Visão Sobre Alguns Programas Sociais de Renda Mínima já Executados	81
 3 AVALIANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	88
3.1 Fundamentos Legais.....	89
3.2 Características	91
3.3 Programa Bolsa Família Como Política Pública e Transferência de Renda	98
3.4 Condicionalidades: Instrumento Efetivador de Direitos	102
3.5 Resultados da Pesquisa.....	110
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
 REFERÊNCIAS	145
 ANEXOS	153

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi outorgada sob um processo de redemocratização que envolveu a participação ativa da população na busca de melhores condições sociais, entre elas, saúde, educação, alimentação, direitos trabalhistas. As reivindicações populares contribuíram para a elaboração de uma Lei baseada em direitos fundamentais que se caracterizam como instrumentos para a proteção e desenvolvimento da pessoa humana. Entre os direitos fundamentais estão os direitos sociais, os quais exigem participação ativa do Estado para a sua efetivação, com ações prestacionais, visando o bem-estar da população e a dignidade da pessoa humana.

A participação popular, inspirada também em instrumentos internacionais que reconheceram a população infantojuvenil como sujeitos de direitos, também foi decisiva para os direitos fundamentais da criança e do adolescente tal como foram expressos no Texto Legal, o qual, considerando a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, adotou a Doutrina da Proteção Integral e impôs responsabilidades aos atores sociais, família, sociedade e Estado, para com o este público. Inserido na referida Doutrina está o Princípio da Prioridade Absoluta, que determina prioridade no tratamento de temas relativos à população em tela em qualquer esfera de poder, também é previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O sistema legal expresso atua na proteção de seus destinatários, como uma rede protetiva dos direitos fundamentais, o que induz ao pensamento de que a população infantojuvenil está a salvo de situações de risco e provida de todo atendimento de que necessita, com garantias de que terá um crescimento digno, sem privações ou carências. Ocorre que a configuração social do Brasil é marcada por grande exclusão social, que se arrasta desde o período pós-guerra e o crescimento do capitalismo, o que retira parte das chances da população excluída de se emancipar sem a assistência estatal. Essa situação afeta também a as crianças e adolescentes, que têm realidade diversa do que previu a CF. Boa parte desses cidadãos estão expostos à falta de condições mínimas de subsistência em várias áreas, como alimentação, saúde, educação e convivência familiar, todos, em algum grau, relacionados com a pobreza, que pode figurar também como a principal causa de lesão aos direitos fundamentais.

A aludida pobreza e a desigualdade levam o País a ser reconhecido internacionalmente como um dos países mais desiguais do mundo, sendo que, parte de sua população convive com a falta de condições mínimas para o mínimo existencial. Nesse sentido, as pesquisas registram

que cerca de 7,3% da população ainda vive na pobreza e outros 2,8% está inserida na extrema pobreza.

Ao Estado é imposto retomar o seu progresso e efetivar os direitos fundamentais em prol do bem-estar social de sua população, observando os seus princípios, fundamentos e objetivos constitucionais, entre os quais destaca-se o princípio da igualdade e o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais. Para tanto, é necessária a implementação de políticas públicas sociais que efetivem os direitos fundamentais e promovam o desenvolvimento da população, em especial a infantojuvenil.

No Brasil, desde a promulgação da CF, foram implementados vários programas para erradicar a pobreza, a experiência mostrou que programas atuando de forma isolada poderiam não atingir toda população que está inserida no quadro nacional da pobreza e extrema pobreza, situação que estimulou e fundamentou a unificação dos programas em execução, dando origem ao Programa Bolsa Família, que visa amenizar a situação descrita e contribuir para o crescimento sadio das crianças e adolescentes.

Neste contexto e no intuito de compreender os reais resultados do Programa, no que se refere ao progresso da população infantojuvenil, bem como, a efetividade dos direitos fundamentais desta população específica, é que se elabora presente estudo.

Os objetivos do trabalho são: a) Objetivo geral: estudar a importância do Programa Bolsa Família como instrumento de efetividade dos direitos fundamentais da criança e do adolescente; e b) Objetivo específico: abordar os direitos fundamentais da criança e do adolescente, com base nas diretrizes traçadas na CF e no ECA, com foco no seu sistema protetivo e na efetivação dos direitos à alimentação, saúde, educação e convivência familiar.

A pesquisa é relevante porque contribui para uma melhor análise dos benefícios do Programa Bolsa Família, uma vez que conta com a exposição de dados oficiais que fundamentam a sua importância como um dos recursos para a efetividade dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, bem como, com entrevistas realizadas com famílias beneficiárias, coletadas na literatura base e expõem a seguinte problematização: é possível a efetividade dos direitos fundamentais da criança e do adolescente sem a execução de programas sociais de transferência de renda? Os direitos fundamentais: alimentação, educação, saúde e convivência familiar são de fato efetivados para a população de baixa renda ou que vivem na extrema pobreza sem o auxílio de programas sociais? O Programa Bolsa Família, em sua concepção, abarca o objetivo de prestar esses direitos fundamentais? No aspecto prático, os dados extraídos antes e depois da implementação do Programa Bolsa Família demonstram a prestação desses direitos fundamentais?

Verifica-se que há poucas publicações na área jurídica sobre o tema proposto, em especial às políticas públicas implementadas em conexão com o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como, sobre o funcionamento, importância e análise de informações oficiais relativas ao Programa Bolsa Família, o que também motivou a elaboração do trabalho.

A elaboração da pesquisa foi estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo expõe-se os dispositivos legais que estabelecem os direitos fundamentais da criança e do adolescente e a adoção da Doutrina da Proteção Integral, enfatizando o Princípio da Prioridade Absoluta, com levantamento teórico-doutrinário pertinente, aliado à determinação constitucional de erradicação da pobreza. Na sequência se demonstram as formas de violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente e sua efetividade, bem como responsabilidades e meios para que ela se concretize.

No segundo capítulo examina-se o Estado Social ou o Estado de Bem-Estar Social, sua importância para políticas públicas, com destaque para as políticas públicas sociais já desenvolvidas e voltadas especificamente para direitos fundamentais como alimentação, educação, saúde e convivência familiar, com enfoque no programa social para erradicação da pobreza e desigualdade social, o Programa Bolsa Família. Ainda se destaca a legislação específica, mecanismo necessário para a concepção de políticas públicas, que podem ter início por meio da apresentação de propostas ao Poder Público, pelos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, seguindo um conjunto de princípios que traduzem comportamentos e condições para a efetividade dos direitos fundamentais.

Demonstra-se ainda, o panorama socioeconômico nacional, em que direitos e garantias fundamentais, por vezes, deixam de ser respeitados ou ofertados, o que coloca em risco o crescimento saudável da população infantojuvenil. Mostra-se ainda, o cenário social do País, a exemplo do número elevado de famílias que estão à deriva, sem emprego e, conseqüentemente, sem meios de subsistência, acesso à saúde e educação.

Visando ao aprimoramento do estudo e focando na desigualdade social e a erradicação de pobreza, a pesquisa destaca o Estado como maior ator social participante da busca da referida efetivação de direitos e como implementador dos programas de transferência de renda que antecederam o Programa Bolsa Família.

O terceiro capítulo traz o estudo sobre o Programa Bolsa Família, que visa a transferência de renda às famílias que vivem na pobreza e na extrema pobreza, dando a possibilidade a essas famílias de poderem planejar seu orçamento e, dessa forma, garantir algumas de suas necessidades básicas. São expostos também os eixos trabalhados pelo Programa e as condicionantes que permitem o acesso da família beneficiária aos direitos sociais

básicos, com o objetivo de que as famílias saiam do estado de vulnerabilidade em que se encontram e se emancipem. Por fim, a pesquisa busca mostrar os impactos que o Programa Bolsa Família tem no desenvolvimento da criança e do adolescente e sobre a efetivação dos seus direitos fundamentais.

Especificamente sobre os programas sociais, em especial o Programa Bolsa Família, será utilizada a literatura governamental, que traz informações de ampla circulação, por meio de revistas e periódicos elaborados por órgãos oficiais como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Organização das Nações Unidas (ONU) e seus departamentos especializados, ainda, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), cujo conteúdo é rico em informações de cunho social, aliando aos dados obtidos no Ministério do Desenvolvimento Social e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além dos elementos de pesquisa citados, o trabalho traz estudos sobre o tema proposto e constatações de pesquisa de campo, os quais mostram que o Programa Bolsa Família alcança seus objetivos. Ressalta-se, contudo, que não foi proposta do trabalho a realização de trabalho de campo, todavia, a literatura fornece dados obtidos por esse método. As referidas pesquisas de campo, foram realizadas por profissionais de áreas diversas do mundo jurídico, como professores de Filosofia, Sociologia e Economia.

Ao final, como anexos, o trabalho traz dados oficiais, extraídos do sítio virtual do Bolsa Família, o qual é alimentado com informações do Ministério da Saúde e de outros departamentos governamentais, como as informações trabalhadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, gestor do Programa, as que possibilitaram a análise dos impactos promovidos na vida das famílias beneficiadas, com tabelas comparativas de dados obtidos em período anterior e posterior à implementação do PBF.

1 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E O SISTEMA PROTETIVO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os direitos fundamentais estão sempre em destaque no cenário jurídico e fundamentam boa parte das demandas judiciais, bem como, trabalhos científicos e acadêmicos e, por sua relevância, também fazem parte desta pesquisa. Esclarece que não se pretende adentrar no seu estudo profundo, quanto à sua natureza e evolução de maneira ampla e geral, pretende-se, entretanto, abordar os direitos fundamentais da criança e do adolescente no que se refere à sua evolução histórica e efetividade atual com a sua prestação pelo Estado como previsão constitucional.

Para tanto, é pertinente uma breve retrospectiva sobre o surgimento da preocupação com a infância, a evolução legal dos seus direitos fundamentais, bem como destacar o engajamento dos movimentos sociais ocorridos para que esses direitos e a proteção legal da criança e do adolescente fossem inseridos no texto constitucional, visando o reconhecimento da vulnerabilidade da criança e do adolescente pela sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Na antiguidade o poder dos pais sobre os filhos era soberano, exercido pelo *pater familias*, a quem era permitido rejeitar e abandonar os filhos recém-nascidos, vendê-los, como ocorria com os escravos e acertar casamentos, inclusive com membros da própria família (CRETELLA JÚNIOR, 1995, p.112). A deformidade da criança era motivo suficiente para que a justiça doméstica decretasse sua morte ou seu abandono porque, como ocorria na Grécia, o que importava era ter indivíduos fortes e saudáveis para serem preparados como novos guerreiros (AMIN, 2010, p. 3).

De modo geral, a infância não era motivo de preocupação ou de qualquer investigação intelectual, como bem relata Ariès (2006, p. 18), que em seu estudo sobre a infância sinalizou que, no século XIII, a criança era vista como um homem de tamanho reduzido. Somente a partir dos Séculos XV e XVI, com o incentivo educacional, momento em que as crianças eram conduzidas para os colégios, a sociedade voltou os olhos para essa parcela da população, surgindo os primeiros sinais de preocupação com a formação das crianças, que eram afastadas de suas famílias e aos professores cabia a educação delas.

Na Idade Média, a criança saía do modelo de educação em internato e voltava para a casa de seus pais e passava a ter importância maior na vida das famílias, vivenciando o cotidiano familiar. Os pais passaram a dar mais atenção ao futuro dos filhos, inclusive no que se referia à

vida profissional. Note-se que houve uma mudança nas famílias no que se refere à criança e seu desenvolvimento, bem como quanto à sua vida social, com a integração infantil na vida social, preservando-se, de qualquer forma, a hierarquia, com o comando familiar nas mãos do chefe de família (ARIÈS, 1981, p.189).

No Brasil, desde a Colônia até a crise do Império, a criança podia ser abandonada, passando a ser conhecida pelos termos “expostos” e “enfeitados”. Esses termos correspondiam a um tipo de abandono mais comum para o período, em que se rejeitava a criança nascida de relações indesejadas, filhos de escravos ou situações que pudessem expor pejorativamente a família. O abandono se consubstanciava na prática de deixar as crianças expostas em locais onde seriam, muito provavelmente, recolhidas. Os locais mais comuns eram igrejas e conventos e mais tarde nas rodas dos expostos nas Santas Casas de Misericórdia (AMIN, 2010, p. 5). Observa-se que a criança e o adolescente ainda não motivavam a atuação legislativa, aplicando-se na prática o costume que era conveniente para a sociedade da época.

Verifica-se que as crianças participavam das atividades laborativas e, portanto, não recepcionavam tratamento condizentes à sua vulnerabilidade, situação similar à atual nos casos de trabalho infantil. A criança e o adolescente, até então, não eram tratados nem como sujeitos de direitos, tampouco como destinatários de direitos. Na esfera científica também não lhes eram dedicados estudos.

A evolução legislativa voltada para o menor tem seu marco inicial com o Código Penal de 1830, adotando a Doutrina do Direito Penal do Menor, em que se aplicava o recolhimento do menor para as Casas de Correção, quando a atitude do adolescente demonstrasse “discernimento”, ou seja, que verificasse que o infrator detinha o conhecimento sobre o seu ato criminoso (PEREIRA, 2008, p. 8), sendo que o recolhimento não poderia ultrapassar tempo superior aos 17 anos do infrator, era também previsto que os maiores de 17 anos e menores de 21 anos, gozariam de atenuante da menoridade.

Mais tarde, inspirado pela inovação americana e europeia, criou-se o primeiro Juizado de Menores, em 1924, que tinha como titular o Dr. José Cândido Albuquerque Mello Mattos, precursor também do primeiro Código de Menores, legislação que ficou conhecida como “Código Mello Mattos”. Essa legislação foi instituída pelo Decreto nº 17.943, de 12 de outubro de 1927 e trouxe significativa previsão legislativa para o estado do menor, quer seja quanto ao estado físico, mental e psicológico, quanto no aspecto social, pois destacava tratamento ao abandonado e delinquente e delimitou o trabalho infantil, sendo que, por essa legislação, o adolescente podia trabalhar a partir dos 12 anos e lhe era proibido o trabalho noturno até os 18 anos.

Fora do Brasil, já havia uma grande movimentação em busca de alterações nas legislações mundiais, para modificar a situação jurídica de crianças e adolescentes, com o objetivo que lhes fossem destinados os direitos fundamentais e as liberdades. Trata-se de toda a luta travada pelos direitos humanos para a instituição, implementação e proteção dos direitos fundamentais e a liberdade do ser humano, com a formação do processo de universalização dos direitos humanos e que tais institutos também atingissem a população infantojuvenil.

É notório que os direitos humanos são fontes de direitos e de princípios, que inspiraram e embasaram diversos instrumentos nacionais e outros internacionais de proteção aos direitos fundamentais e liberdades, bem como sua evolução legislativa. Alguns desses instrumentos foram amplamente divulgados e instituíram diretrizes fundamentais para muitas constituições, inclusive a brasileira, como a Carta das Nações Unidas de 1945, que “consolida, de forma decisiva, o movimento de internacionalização dos direitos humanos, a partir do consenso de Estados que elevam a promoção de tais direitos a propósito e finalidade das Nações Unidas” (PIOVESAN, 2013, p. 480) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que “veio a definir com precisão o elenco dos direitos humanos e liberdades fundamentais”. (PIOVESAN, 2013, p. 480)

Esses instrumentos internacionais que delinearam a proteção aos direitos dos homens e às lutas sociais “pró-criança” foram de extrema importância para a infância, porque outras declarações e convenções se desencadearam a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos e se especificaram sobre cada tema, como a Declaração dos Direitos da Criança de 1959, como expõe Bobbio (2004, p. 33-34), destacando essa necessidade de especificidade de documentos que derivam da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

[...] a comunidade internacional se encontra hoje não só com problema de fornecer garantias válidas para aqueles direitos, mas também de aperfeiçoar continuamente o conteúdo da Declaração, articulando-o, especificando-o, atualizando-o, de modo a não deixá-lo cristalizar-se enrijecer-se em fórmulas tanto mais solenes quando mais vazias.

Até a entrada em vigor do novo Código de Menores, em 1979, outras alterações legislativas ocorreram, mas sem inovações no que diz respeito ao estado especial e peculiar do desenvolvimento da criança e do adolescente, exceto no que diz respeito ao seu abandono, porque, por determinação legal, mesmo em dificuldade financeira, a família não mais poderia abandonar as crianças, o que também motivou o início da implantação de medidas assistenciais,

que visavam minimizar a infância de rua (AMIN, 2010, p. 6). Destaca-se também, nesse período, a vigência da Consolidação das Leis do Trabalho, que regulamentou o trabalho do menor, o que salvaguardou uma importante proteção física e psicológica dos menores.

No plano interno, a legislação, influenciada pela movimentação internacional, produziu nova normatização e em 1979 o “Código Mello Mattos” foi substituído pelo Código de Menores, que trouxe nova concepção ao tratamento de crianças e adolescentes, passando a adotar a Doutrina da Situação Irregular, na qual se autorizava a atuação dos Juízes de Menores, visando à proteção do menor em situações que o levassem à marginalização, ao abandono familiar e à desagregação da família. Essa legislação já foi inspirada nas novas concepções protetivas (PEREIRA, 2008, p. 13), mas ainda sem adotar a Doutrina da Proteção Integral ou uma proteção objetiva à condição peculiar de desenvolvimento da criança.

No caminhar dessa trajetória e cercada de reivindicações de diferentes movimentos, a Doutrina da Proteção Integral foi introduzida no texto constitucional, em 1988, pelo seu art. 227. Contudo, ainda não estava completamente delimitada a extensão da proteção integral, sendo necessária maior regulamentação. Concomitante a essa inovação legislativa e seguindo a marcha iniciada pela Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), ocorreu, em 1989, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, que trouxe conquistas para a referida mudança legislativa. A Convenção trouxe a discussão, de forma mais específica, sobre a condição peculiar da criança como pessoa em desenvolvimento e que também destaca a dignidade da pessoa humana e os seus direitos, os quais são extensivos a toda população infantojuvenil e foi considerado como um marco para introdução da Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro, como destaca Saliba (2006, p. 26):

A Convenção possibilitou a mudança de paradigma e foi um grande divisor de águas da história da condição jurídica da infância. Resultou dela o primeiro instrumento jurídico que, incorporado nas legislações nacionais, efetivamente garantia os direitos das crianças e dos adolescentes da América Latina.

[...]

A Convenção pode ser considerada o dispositivo central da nova doutrina da proteção integral.

Após a adoção da Doutrina da Proteção Integral na Carta Magna, a mobilização social ganhou força e se engajaram nessa luta a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a Pastoral do Menor da Comissão Nacional dos Bispos do Brasil, o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, a Comissão Nacional Criança e Constituinte

(criada pela portaria interministerial nº 449) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O clima era de mudanças e de renovação democrática, e isso trouxe especial brilho para a luta na implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que ocorreu em 1990.

[...], temos que considerar a ampla participação de setores da sociedade civil na mobilização e redação da nova lei. Trata-se de anos gloriosos. Ao contrário dos códigos de menores elaborados por *experts*, o novo texto incorpora a ação de um movimento social. (BAZÍLIO, p. 25, 2011)

O Estatuto da Criança e do Adolescente inaugurou o período da “desinstitucionalização”, rompeu com a Doutrina da Situação Irregular e evidenciou a fase delicada de formação que crianças e adolescentes vivenciam, passando a implementar a Doutrina da Proteção Integral. Percebe-se aqui a especificidade da qual tratou Bobbio (2004, p. 33-34). Esse foi um período muito importante na ruptura de conceito de criança e adolescente, vez que a preocupação era pautada em corrigir os menores infratores ou que estivessem no caminho de serem infratores. A “institucionalização” agredia a infância e não recuperava os infratores, ao contrário, as Febem’s trabalhavam desvirtuadas de seus objetivos, sem atuar na socialização do infrator, fato notoriamente conhecido e relatado na história da infância e juventude.

A nova legislação voltada à infância expressa, em sua redação, princípios basilares que traduziram a nova consciência em relação à criança e ao adolescente e que devem ser observados em toda e qualquer situação que envolva essa população específica. São eles: a) a criança e o adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; b) a garantia, por meio de responsabilidades e mecanismos amplamente descritos, da qualidade de sujeitos de direitos fundamentais e individuais; c) direitos assegurados pelo Estado em conjunto da sociedade como absoluta prioridade.

1.1 Doutrina da Proteção Integral

A Doutrina da Proteção Integral nasceu, na legislação brasileira, pela sua previsão na Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990),

marcando o fim do Código de Menores (Lei 6.697/1979), em que se adotava a Doutrina da Situação Irregular, que considerava a criança e o adolescente como objetos de direitos, diferentemente da Doutrina da Proteção Integral, que os coloca como sujeitos de direitos, em atenção à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, como já exposto e previsto no art. 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A nova política se caracterizou pelo compromisso de Estado em oferecer assistência integral, pública, gratuita e universal ao jovem, segundo as necessidades de cada fase do seu ciclo de desenvolvimento, diferentemente do que previa a Doutrina da Situação Irregular, que prevaleceu durante a vigência do Código de Menores de 1979 e a Doutrina da Proteção Integral ingressante na nova legislação, como segue:

Não era uma doutrina garantista, até porque não anunciava direitos, mas apenas predefinia situações e determinava uma atuação de resultados. Agia-se apenas na consequência e não na causa do problema, “apagando-se incêndios”. Era um Direito do Menor, ou seja, que agia sobre ele, como objeto de proteção e não como sujeitos de direitos. Daí a grande dificuldade de, por exemplo, exigir do Poder Público construção de escolas, atendimento pré-natal, transporte escolar, direitos fundamentais que, por não encontrarem previsão no código menorista, não eram, em princípio, passíveis de tutela jurídica.

A doutrina da proteção integral, por outro lado, rompe o padrão preestabelecido e absorve os valores insculpidos na Convenção dos Direitos da Criança. Pela primeira vez, crianças e titularizam direitos fundamentais, como qualquer ser humano. Passamos assim, a ter um Direito da Criança e do Adolescente, em substituição ao Direito do Menor, amplo, abrangente, universal e, principalmente, exigível. (AMIN, 2010, p. 13-14)

As modificações introduzidas pela adoção da Doutrina da Proteção Integral são fundamentadas em princípios de proteção os quais “compreendem que não são crianças e adolescentes que estão em situação irregular, e sim as condições de vida a que estão submetidos”, conforme diz Saliba (2006, p. 27). Em outras palavras, a Doutrina da Situação Irregular permitia a intervenção estatal, por meio do Judiciário, em situações pontuais, nas quais crianças e adolescentes estavam na iminência de serem marginalizados ou abandonados pela família, não se preocupando com o seu desenvolvimento psicológico ou condições sociais, como bem especifica o art. 2º do Código de Menores de 1979:

Art. 2º – Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:
I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

- a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
- b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
- II – vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis;
- III – em perigo moral, devido a:
 - a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
 - b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
- IV – privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsáveis;
- V – Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI – autor de infração penal.

Importante frisar que a população infantojuvenil não está excluída dos direitos fundamentais consagrados aos demais brasileiros na Constituição Federal, uma vez que não existe tal exclusão, sendo todos os brasileiros portadores dos mesmos direitos fundamentais. O que é trazido na nova doutrina é a demonstração do cuidado-proteção que o legislador dedicou a este público, podendo, portanto, dizer que houve um tratamento especial na previsão legal e a destinação de direitos fundamentais, os quais são prioritários na sua efetivação, ou seja, no caso de concorrência, o público infantojuvenil terá prioridade, em virtude da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Ilustrando todo o cuidado em foco, a Constituição Federal previu os direitos fundamentais da criança e do adolescente, elencando-os no art. 227 e “particularizou dentre os direitos fundamentais, aqueles que se mostram indispensáveis à formação do indivíduo ainda em desenvolvimento” (AMIN, 2010, p. 31).

A garantia de destinação dos direitos fundamentais é também objeto de previsão no Estatuto da Criança e do Adolescente, que se vinculou ao texto constitucional e em seu art. 3º assegura os direitos fundamentais e adota a Doutrina da Proteção Integral, fixando os princípios a serem observados em todas as situações que envolvam os seus destinatários.

Os pilares da Doutrina da Proteção Integral são destacados por Tonin (2014, p. 604-605), os quais lançam um novo olhar para a criança e o adolescente. São eles: “1. Como sujeitos de direitos (e deveres); 2. Como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; 3. Como pessoas que necessitam de Prioridade Absoluta”. O autor explica que esses pilares devem ser interpretados da seguinte forma:

O primeiro pilar significa considerar as crianças e adolescentes não como ‘objetos de direito’, mas, sim, como sujeitos plenos de direitos [...]
O segundo pilar retrata a condição especial de desenvolvimento (Pergunta-se: que tipo de desenvolvimento?: biopsicossocial, acrescentando-se ainda, moral, espiritual, cultural, educacional, desportivo, recreativo) pelos quais passam a criança (toda pessoa de 0 a 12 anos incompletos) e o adolescente (de 12 a 18 anos).

O terceiro pilar é o mandamento constitucional insculpido no texto do art. 227 da CF/1998, no qual as questões da infância devem se converter em Absoluta Prioridade (por parte da família, da sociedade e do Estado/Poder Público), sendo estes o pré-requisito político-cultural das transformações preconizadas pelos dois pilares anteriores.

A condição peculiar de pessoa humana em desenvolvimento é marcada pela vulnerabilidade da criança e do adolescente que não possuem condições de desenvolver suas potencialidades e suprir suas necessidades sem serem protegidas e orientadas por seus responsáveis, porque ainda não desenvolveram completamente a sua personalidade e se encontram em processo de formação sob todos os aspectos “físico (ainda nas suas facetas constitutivas, motora, endócrina, na própria saúde, como situação dinâmica), psíquico, intelectual (cognitivo), moral, social [...]” (MACHADO, 2003, p. 108-109).

Essa fase especial, marcada pela vulnerabilidade, leva à diferenciação no aspecto da igualdade, pois os menores mais fracos, formando um grupo de seres humanos diversos dos adultos sem condições de discernimento e, portanto, não podem fazer jus à mesma proteção legal, justificando-se o sistema especial de proteção legal mais abrangente, o que possibilita o equilíbrio de igualdade determinado pelo Estado Democrático de Direito. Assim, assentado na doutrina, afirma-se que essa vulnerabilidade autoriza a quebra do princípio constitucional da igualdade entre os seus tutelados e o ordenamento jurídico assume uma função organizadora, que visa, em certa medida, modelar o consenso de conflitos e a harmonia entre os direitos de todos, como diz Machado (2003, p. 123):

Sob a ótica desta função organizadora e reguladora estática das relações sociais que o ordenamento cumpre, é esta vulnerabilidade peculiar que é a noção distintiva fundamental para o sistema de especial de proteção, porque: a) distingue as crianças e os adolescentes de outros grupos de seres humanos simplesmente diversos da noção do homo médio; b) autoriza e opera a aparente quebra do princípio da igualdade – porque são portadores de uma desigualdade inerente, intrínseca, o ordenamento confere-lhes tratamento mais abrangente como forma de equilibrar a desigualdade de fato e atingir a igualdade jurídica material e não meramente formal – mediante processo de especificação genérico [...]

A delicada condição peculiar de pessoa humana em desenvolvimento exige maior proteção na legislação interna brasileira, como visto, e para a efetiva proteção a Constituição Federal, em seu art. 227, previu a proteção para a família, garantindo um sistema integrado, capaz de instituir políticas públicas para a implantação de toda assistência necessária que a

família possa precisar, visando salvaguardar a criança e o adolescente durante o seu processo de formação. Essa proteção transcende ao núcleo familiar e se estende a todas as esferas e situações nas quais a criança e o adolescente possam estar inseridos no campo da saúde, educação, assistência social ou previdenciária, entre outros (SEREJO, 2004, p. 72).

Componente da Doutrina da Proteção Integral é o Princípio da Prioridade Absoluta, previsto no já referenciado art. 227 da CF, o qual expressa: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida [...]”, bem como, no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, pautando-se na primazia em favor de crianças e adolescentes.

Essa primazia garante que os direitos fundamentais da criança e do adolescente e todos os assuntos e necessidades dessa população sejam observados e priorizados em qualquer setor ou instância, seja judicial ou extrajudicial, seja na esfera municipal, estadual ou federal, em que possam ser tratados, inclusive no âmbito social e familiar para “concretizar os direitos fundamentais enumerados no art. 227, *caput*, da Constituição da República e renumerados no *caput* do art. 4º do ECA” (AMIN, 2010, p. 20).

A garantia de observância do referido Princípio deve-se também pela carga mandamental que os “princípios” têm no ordenamento jurídico, pois “princípio determina a adoção de comportamento” e possibilita a escolha de seu cumprimento, como explica Ávila (2009, p. 80): “os princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos e ele necessários”.

A primazia que sustenta o Princípio da Prioridade Absoluta procura colocar seus destinatários a salvo de qualquer lesão ou violação de direitos decorrentes da sua vulnerabilidade. Essa condição exige um atendimento de qualidade e com prioridade, por isso, afirma-se que o referido princípio é a mola propulsora de todo o sistema protetivo.

Ressalta-se ainda que o Princípio da Prioridade Absoluta deve também ser observado no diz respeito à discricionariedade, que tem o administrador público na execução dos atos administrativos, seja na implantação de políticas públicas, seja na tomada de decisões sobre a administração do seu orçamento, como destaca Marchesan (2009, *online*): “A partir do momento em que se tem uma visão nítida do sistema, do qual ressalta o princípio em foco, certamente nenhum magistrado ousará denegar Justiça sob o argumento da inviabilidade de exame do agir discricionário do administrador”. Ainda, o administrador público não pode se esquivar de cumprir a legislação voltada à infância e juventude, bem como deve lhe atribuir prioridade no atendimento de suas demandas, como bem demonstra o julgado a seguir:

A política de atendimento menorista não tem palco na discricionariedade da Administração, pois vinculada aos ditames constitucionais e da Lei n. 8.069/1990, exigindo-se releitura do princípio da separação dos poderes, porque “Na atualidade, a Administração pública está submetida ao império da lei. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade” (STJ, Resp 510259/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., j. 24/08/2005, dec. Unân., DJ 19/09/2005, itens 1 e 2).

O Princípio da Prioridade Absoluta também é observado em comparação a outras legislações protetivas, a exemplo do Estatuto da Juventude e do Estatuto do Idoso, em que seus destinatários são preteridos em relação à criança e ao adolescente, devendo o executor do mando legislativo observar a prioridade absoluta que acompanha os temas relacionados à população infantojuvenil ou, de forma mais clara, tratar em primeiro lugar essas questões, também em homenagem ao Princípio do Melhor Interesse da Criança e considerar a vulnerabilidade que marca a fase madura do ser humano, em segundo plano, sob pena de contrariar a legislação constitucional e infraconstitucional.

Observada toda a legislação trazida sobre os direitos fundamentais voltados à criança e ao adolescente e sua proteção é oportuno destacar que o desrespeito e qualquer tipo de omissão na efetivação desses direitos, além de gerar consequências diretas ao crescimento da criança e do adolescente, como preconiza a Doutrina da Proteção Integral e o art. 5º do ECA, pode também configurar a ocorrência de infrações e crimes, com sua consequente penalização. É o que se depreende da lição trazida por Ishida (2009, p. 9-10):

Para a garantia e proteção desses direitos menoristas foram criados os crimes e as infrações administrativas, visando a coibir as condutas que atentassem contra os direitos da criança e do adolescente. Como no Código de Menores, institui-se um sistema para repressão das condutas atentatórias aos direitos da criança e do adolescente.

[...]

Assim, o art. 5º do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punindo na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Para efetivação e resguardo desse direito, o art. 245 da lei menorista pune o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche que deixe de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente.

O significado da Doutrina da Proteção Integral gera a vinculação de obrigações a todas as pessoas, envolvendo familiares, vizinhos, profissionais que estejam prestando o atendimento à população infantojuvenil ou até mesmo que não esteja prestando o atendimento, mas que seja receptor de notícias de violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Vincula ainda, de maneira direta, o Poder Público, dentro dos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, em todas as suas esferas. Envolve também a sociedade civil organizada e não organizada, ou seja, toda coletividade que possa ter contato direto ou indireto com o menor. Dessa forma explica a doutrina, conforme destacam Simões e Bernardi (2012, p. 83) quando dizem: “Tal doutrina objetiva garantir os direitos das crianças e dos adolescentes como primazia e prioridade, a partir de ações do Estado família e a comunidade em geral”.

Essas obrigações, como visto, geram consequências e punições, quer pela sua ação, quer pela sua omissão e é possível afirmar que não se justifica, sob qualquer aspecto, inércia diante das situações de flagrante violação dos direitos fundamentais que possam sofrer a criança e o adolescente, sendo esse dever imputado a toda a coletividade de atores sociais, o que traz para esta pesquisa a necessidade de explorar essa responsabilidade coletiva, que configura a rede de proteção da população infantojuvenil.

1.2 Rede de Proteção

A criança e o adolescente são seres em desenvolvimento, como já amplamente exposto e, por isso, carecem de atenção e cuidados de outros atores sociais para o atendimento de suas necessidades, formação, proteção e asseguramento. Esses atores sociais são as pessoas que circundam os menores em toda sua fase de desenvolvimento, ou seja: a família, a sociedade e o Estado, os quais são compromissados tacitamente pela legislação constitucional.

Essa responsabilização coletiva é prevista desde o Pacto de São José da Costa Rica (1969), que foi incorporado ao direito brasileiro por intermédio do Decreto nº 678, aprovado em 6 de novembro de 1992, que previa em seu art. 19: “Toda criança terá direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer por parte da família, da sociedade e do Estado”, cuja ratificação pelo Brasil aconteceu em 1992, sendo prevista na Constituição Federal, no art. 227. As mesmas obrigações estão inseridas no *caput* do art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente que destacou, especificamente, os direitos que devem ser protegidos pelos atores

sociais, quais sejam: “a efetivação dos direitos referente à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

Dentro da rede de proteção, a legislação envolveu os atores citados e formou um sistema de garantias de direitos, incluindo a atuação dos Conselhos Municipais de Direitos, Conselho Tutelar, Poder Judiciário, Ministério Público, profissionais da educação diretamente ligados ao público infantojuvenil, bem como os profissionais da saúde, responsáveis pelas organizações governamentais e não governamentais, como protagonistas das ações articuladas que dizem respeito aos direitos da criança e do adolescente. Essas ações implementam os direitos fundamentais, estabelecem garantias de atendimento que adentram também no campo familiar e jurídico, com atuações nas esferas federal, estadual e municipal, que vão desde a simples atenção aos seus direitos fundamentais básicos, passando pela prevenção à violação desses direitos até a repressão e punição para os violadores dos direitos da população infantojuvenil (NAVES; GAZONI, 2010, p. 157).

Na ordem eleita pelo art. 227 da CF, o primeiro ator social obrigado é a família, que também recebe a proteção estatal, mas que além do vínculo biológico, é o ator social mais próximo da criança e o que deverá contribuir para a satisfação das suas primeiras necessidades, previsão também inserida pelo art. 209, que prevê a obrigação de assistência e educação aos filhos menores. Ainda, como destaca Silva (2012, p. 853), deve assegurar o “direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além, de colocá-los a salvo de toda forma de crueldade e opressão é exigência indeclinável do cumprimento daquele dever”.

No que se refere às necessidades materiais, destaca-se que na ausência de qualquer dessas condições financeiras ou outras essenciais para atendimento das necessidades em tela, o Estado pode comparecer com o apoio assistencial, para que não haja qualquer prejuízo ao bom, sadio e completo desenvolvimento da criança e do adolescente. Pode-se citar como exemplo dessa participação os programas sociais, auxílios pecuniários, inclusive os programas da esfera municipal, como os programas de distribuição de leite e entrega de cesta básica, além dos serviços públicos de saúde.

De outro lado, pela proximidade citada, a família também pode ser o algoz da desintegração do sistema de proteção aos direitos fundamentais da criança e do adolescente, vezes por considerar o ECA como um obstáculo para a educação de seus filhos, vezes por situações que eventualmente são geradas dentro do núcleo familiar, por inúmeros fatores que acabam por desagregar a família e comprometer a estrutura de formação moral, física e

psicológica da criança, colocando-a em situação de risco. No mesmo sentido, Araújo e Nunes Júnior (2009, p. 518-519) dizem:

A Constituição Federal ainda revelou-se preocupada com a situação dentro da família, especialmente protegendo a criança e o adolescente da violência familiar. Muitas vezes, verifica-se que o processo de desintegração da criança tem início dentro da própria casa, quer por violência sexual, quer por agressão física, quer, ainda, por violência moral. De qualquer forma, é dever do Estado desempenhar papel para que isso seja evitado. A assistência social deve atuar nas áreas críticas para que inexista violência contra a criança e o adolescente.

É válido o esclarecimento de que família não se configura somente no núcleo formado por pai, mãe e filhos, sendo necessário adotar o sentido mais amplo, envolvendo seu representante legal no caso de família substituta ou perda do Poder Familiar, como também envolve as demais pessoas com quem tenha vínculo de afinidade e afetividade, ou seja, além da família natural, compreende também a família extensa ou ampliada, como previsto no art. 25 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Seja qual for a formação do núcleo familiar, a responsabilidade de defesa e proteção para com a criança e adolescente não se altera.

Essa responsabilidade também não se altera quando o Estado cumpre as suas funções na co-responsabilidade fixada pela Doutrina da Proteção Integral, sendo que permanece todas as obrigações à família na prestação assistencial, na educação, no zelo pela saúde dos seus filhos e, principalmente, os cuidados e ensinamentos relativos à formação moral dos filhos. É importante, ressaltar que quanto à formação moral e ética, o Estado não tem meio para contribuir na sua criação, sendo esta, responsabilidade exclusiva da família.

No que se refere à responsabilidade do Estado, a Constituição Federal determinou a efetivação dos direitos fundamentais e suas garantias, os quais, em grande parte, têm natureza prestacional e demandam ações positivas para a sua concretização, conforme explica a doutrina:

Vinculados à concepção de que ao Estado incumbe além da não intervenção na esfera de liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, a tarefa de colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais, os direitos fundamentais a prestações objetivam, em última análise, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa dos poderes públicos. Assim, enquanto os direitos de defesa (*status libertatis e status negativus*) se dirigem, em princípio, a uma posição de respeito e abstenção por parte dos poderes

públicos, os direitos a prestações, que, de modo geral, e ressalvado os avanços registrados ao longo do tempo, podem ser reconduzidos ao *status positivus* de Jellinek, implicam uma postura ativa do Estado, no sentido de que este se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material (fática) (SARLET, 2012, p. 184-185)

Assim, visando à concreta efetivação dos direitos conferidos à população infantojuvenil, o texto constitucional consagrou o dever ao Estado de proteger, assegurar e prestar os direitos fundamentais a que faz jus a pessoa humana, o que também decorre do caráter provedor, voltado ao bem-estar social (PIOVESAN, 1998, p. 213) que a Carta de 1988 adotou de forma geral no que se refere aos direitos fundamentais sociais e, de maneira especial, às crianças e aos adolescentes, pela Doutrina da Proteção Integral.

O Estado, como Poder Público, tem participação relevante nesse processo de desenvolvimento e proteção, em todos os sentidos: na implementação, prestação e proteção dos direitos fundamentais estabelecidos, de que é detentora a população infantojuvenil. Por isso sua participação pode dar início à atuação dos demais atores sociais, devido a sua estrutura e ao poder que exerce, bem como por ser administrador dos recursos financeiros públicos necessários ao atendimento das suas necessidades e de todos os demais envolvidos. Assim, o Estado, como destinatário de obrigações para com o cidadão brasileiro, é também o encarregado de promover a estrutura para a efetivação dos direitos do público infantojuvenil.

Dessa feita, é indiscutível a atuação do Estado quanto ao dever de prestação e proteção aos direitos fundamentais, vez que figura como verdadeiro princípio objetivo, não sendo necessária qualquer intervenção judicial para o seu cumprimento, pelo menos dessa forma deveria ser. É uma questão de imposição constitucional e de tradução dos seus princípios objetivos. Nesse sentido, Hesse (1998, p. 56) destaca:

Ponto de partida para isso é a compreensão dos direitos fundamentais como princípios objetivos que obrigam o Estado a pôr de sua parte os meios necessários para torná-los efetivos. Por conseguinte, dos direitos fundamentais pode resultar diretamente uma obrigação estatal de preservar o bem jurídico protegido mediante os direitos fundamentais contra lesões e ameaças provenientes de terceiros, sobretudo de caráter privado, porém, também, por outros Estados, isto é, de pessoas e poderes que não são destinatários de direitos fundamentais.

Decorrendo de princípios objetivos e da imperatividade dos direitos fundamentais, o Estado não está autorizado a se esquivar da observância das prioridades constitucionais,

havendo a necessidade de implementação de políticas públicas para promoção dos direitos fundamentais, com aplicação do dinheiro público e gerência do ator social em tela. Cabe ressaltar que esse custeio não está adstrito à escolha do administrador, ou seja, independe de sua vontade, considerando a eleição, pela norma constitucional, das suas prioridades (SARMENTO, 2014, p. 133).

O Estado não é apenas provedor de condições materiais ou de outro tipo de suporte. Ele também é responsável pela fiscalização e punição dos violadores das normas protetivas destinadas às crianças e aos adolescentes, tendo o dever de vigiar e penalizar os infratores que violem a integridade física e moral de crianças e adolescentes e deve atuar ainda na prevenção ao crime, com base na aplicação do Código Penal.

Quanto à responsabilidade dirigida à sociedade, é importante frisar que todas as instituições que tenham representantes da sociedade estão inseridas pela abrangência do art. 227 da Constituição Federal, como membros atuantes ou que exercem o papel de fiscal no cumprimento do mando legal. Nesse sentido, os Conselhos de Direitos têm condições de exercer esse papel, uma vez que estão bem próximos da comunidade, como destaca Maior Neto no Prefácio do trabalho de Digiácomo e Digiácomo (2013, p. iii):

Em outro ângulo é necessário ampliar cada vez mais a participação da sociedade civil nas instâncias democráticas dos Conselhos Tutelares, a quem incumbe fiscalizar o adequado funcionamento de todo o sistema de atendimento à infância e juventude (podendo inclusive requisitar serviços públicos para viabilizar a execução das medidas que aplica) e dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. No que diz respeito à política de atendimento da infância e juventude – a ser deliberada pelos Conselhos de Direitos enquanto espaços de democracia participativa – de se reforçar o raciocínio de que, além da escola, da família e de outros espaços adequados para o seu desenvolvimento, lugar de criança é nos orçamentos públicos, cumprindo-se o princípio constitucional da prioridade absoluta no que tange à preferência de formulação das políticas públicas, assim, como, especialmente, à destinação privilegiada de recursos para a área (art. 4º, par. único, alíneas ‘c’ e ‘d’ da Lei nº 8.069/1990).

Ainda com relação à sociedade civil organizada, sua participação é primordial no planejamento e execução de políticas públicas, em atividades coordenadas com o Poder Público, cabendo ainda à população, a expressão dos anseios da criança e do adolescente, consoante o determinado pela proteção integral e, ainda, em decorrência da previsão legal instituída pelo art. 204, inc. II da Constituição Federal, como observa a doutrina. É função também da sociedade a fiscalização da execução da política pública, no que se refere à alocação

de recursos públicos destinados às políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente, trabalhando em conjunto com os Conselhos de Direitos, como forma de controle de destinação de verbas e solicitação de informações (NAVES; GAZONI, 2010, p. 107-108), o que pode interferir no aprimoramento das políticas públicas implementadas.

Seguindo a prioridade prevista em lei, o Estatuto da Criança e do Adolescente traz a previsão de instituição dos Conselhos e os Fundos de Direitos da Criança e Adolescente, no âmbito Municipal, Estadual e Federal e os Conselhos Tutelares que, além das atividades já citadas, atuam no âmbito Municipal com a finalidade de proteger e defender os direitos aqui tratados. Eles ainda desempenham função articuladora dentro das ações, formulando propostas consistentes para o atendimento da população em tela e estão presentes nas três esferas federativas, sendo: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nessa estrutura, comparecem com o auxílio financeiro aos conselhos de direitos os fundos que possuem dotação orçamentária própria, com doações nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais, existentes também nas três esferas legislativas.

Dentro da rede protetiva formada pelo ECA, o Conselho Tutelar trabalha também no diagnóstico de funcionamento ou necessidades das ações desenhadas na política de atendimento, pois filtram as demandas sociais e com essas informações os programas e serviços podem ser redirecionados ou construídos para sua completa efetivação. Frise-se que o Conselho Tutelar não pode executar as políticas, mas pode solicitar a execução de serviços e encaminhamentos nos casos de situação de risco.

Aos demais componentes da sociedade, não inseridos na sociedade organizada ou nos Conselhos de Direitos, ou seja, a comunidade que convive próxima ao menor, como vizinhos, por exemplo, também é dirigida a responsabilidade de cumprir os preceitos da Doutrina da Proteção Integral, conforme lhes reputa a obrigação contida no art. 18 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa responsabilidade pode figurar como o dever de denunciar abusos e maus-tratos à criança, ou encaminhar o menor abandonado aos núcleos de atendimento ou Conselhos Tutelares ou, ainda, participar da discussão de problemas locais, colaborando com ideias e ações. Exemplo dessa participação é trazido pela doutrina:

[...] cabe à sociedade civil organizar-se de forma a cobrar dos poderes constituídos a efetividade dos direitos da criança. Tal não se dá apenas na forma discursiva mas, principalmente, pela ação, individual ou coletiva, tendente a buscar soluções

práticas, inovadoras, adequadas a cada realidade social ou local, que garantam, se não para todas as crianças, mas pelo menos para algumas, os direitos básicos aqui estudados, indicando os caminhos que podem ser tomados por outros membros da sociedade civil e pelo próprio Estado no sentido de, no menor prazo possível, garantir-se a todas as nossas crianças tais direitos. (SOUZA, 2008, p. 147)

A sociedade, de forma geral, deve também participar das discussões sobre os temas envolvendo a infância, em audiências públicas, na realização de seminários e estudos sobre os problemas que assolam a população em foco (CAMBI, 2011, p. 377). Nesse grupo deve-se ver inserida a comunidade acadêmica como formadora de profissionais e de consciência, para que as práticas adotadas venham também fundamentadas cientificamente e revestidas de conhecimento especializado e com experiência de realidade.

Como exposto, a participação de forma integrada entre família, sociedade e Estado é primordial para o bem-estar e desenvolvimento adequado do futuro adulto. O Estado deve orientar, direcionar e financiar as políticas públicas e para a efetividades dessas políticas, a sociedade deve comparecer no seu monitoramento, cabendo à família prestar todo o suporte direto às crianças sob a sua guarda. Dessa forma, a atuação harmoniosa dos atores sociais leva à formação e integração sadia dos jovens (NAVES; GAZONI, 2010, p. 35).

Importante também é ressaltar a crítica da doutrina para esse sistema integrado de participação, pacificando a premissa de que não basta apenas a previsão legal de envolvimento dos atores sociais na defesa dos menores. A rede de proteção deve ir além da vivência conceitual, atuando de fato, ou seja, exigindo um comprometimento de todos os agentes envolvidos, Judiciário, Ministério Público, Executivo, sociedade civil, família, com vontade de mudar e adequar o cotidiano infantojuvenil ao sistema protetivo, colocando os ditames legais em prática para real efetividade da proteção:

O conjunto de regras e os mecanismos previstos no Estatuto não bastam para garantir que os direitos das crianças e dos adolescentes estejam assegurados. É necessário, como determina o referido artigo, que também a comunidade, a sociedade e o Poder Público atuem na concretização desses direitos, dando efetividade ao nele constante. Para tanto, é preciso que haja uma conscientização a respeito da responsabilidade que cada um de nós tem, tanto como membro de uma família, quanto como cidadãos que somos, membros da comunidade e que deve ser efetivamente representada pelo Poder Público. É necessário garantir a eficácia do Estatuto da Criança e do Adolescente não só nos palcos político e administrativo, como também no tocante a uma mudança de mentalidade no âmbito das autoridades e da população, que precisa se envolver mais, lembrando que o cuidado também envolve o ser sujeito de cuidado. Precisamos determinar quais valores a família, a comunidade, a sociedade e o Poder Público desejam transmitir às crianças e aos jovens, pois não basta este avançado texto legal

sem a participação de todos, com vista a sua implementação prática. (TELLES; COLTRO, 2008, p. 72)

A Doutrina da Proteção Integral foi bem articulada e previu os entornos necessários para a proteção da fase especial de formação do ser humano. Na sua previsão legal, a Constituição Federal elegeu o rol protagonista da rede de proteção responsável pela implementação da proteção integral. Regulamentando isso, de forma a articular os caminhos para que crianças e adolescentes gozem de seus direitos fundamentais, o Estatuto da Criança e do Adolescente, seguindo as premissas da responsabilidade coletiva, regulamentou as diretrizes e linhas de ações para a prática protecionista, como se passa a explicar.

1.3 Política de Atendimento

Historicamente, alguma forma de política de atendimento sempre existiu e teve seu início pelas Igrejas, seguida pela Companhia de Jesus, a Roda dos Expostos, sempre com o objetivo de prestar assistência às crianças necessitadas ou abandonadas, contudo sem qualquer previsão legislativa ou destinação de orçamento para sua implementação, configurando apenas movimentos de caridade.

O atendimento, como previsão legislativa, passou a vigorar a partir do “Código Mello Mattos”, que inaugurou um “ciclo de Ação Social do Juízo de Menores, com ações preventivas e repressivas de proteção às crianças e adolescentes” (PEREIRA, 2008, p. 9-10). Foi quando a sociedade e Estado despertaram para a necessidade do estabelecimento de ações assistenciais, visando à preparação da criança para a convivência em sociedade. Nesse período, as instituições de atendimento começaram a surgir em apoio ao Juizado de Menores, levadas pelo clima político da época que exigia a concentração de esforços, em sintonia com o regime assistencialista.

Em 1940, foi instituído o Departamento Nacional da Criança, ligado ao Ministério da Educação e Saúde, que promovia assistência a mães e filhos e, em 1941, 1, foi criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM), que atuava com os desvalidos e delinquentes, pouco mais tarde, logo após a instalação do governo militar. O SAM funcionou por longo período e vivenciou a promulgação da Constituição Federal de 1946 que trouxe alguns direitos sociais que refletiram

em alguma mudança na postura com o tratamento da infância, com a implementação de ações assistencialistas voltadas ao bem-estar mínimo dessa população.

No período militar, foi instituída a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), originando a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) (1964), que funcionava nacionalmente, com suas ramificações na esfera estadual, por meio das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem) e se propunha a fixar diretrizes fundamentais para o bem-estar do menor, substituindo a repressão que até então existia no sistema corretivo dos menores infratores. Em que pesem os objetivos fixados para essas instituições, na realidade elas passaram a produzir inúmeros problemas e figuraram como locais de aplicação de regimes carcerários de internação, desvirtuando a finalidade educacional para a qual foram instituídas (BAZÍLIO, 2001, p. 25). Os atendimentos às necessidades dos menores funcionavam apenas de forma repressiva e não previam qualquer ação para o seu progresso. O sistema foi extinto com a adoção da Doutrina da Proteção Integral e a implantação do sistema de proteção e garantias, hoje vigente.

Com a adoção da Doutrina da Proteção Integral e vinculação dos atores sociais na proteção dos direitos da criança e do adolescente, a legislação infantojuvenil também previu uma política para salvaguardar os direitos e que, ao mesmo tempo, se mostrasse eficaz na prevenção e na reparação de sua lesão. Trata-se da política de atendimento, que é um “conjunto de instituições, princípios, regras, objetivos e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da população infantojuvenil, permitindo, desta forma a materialização do que é determinado, pela ordem social” (TAVARES, 2010, p. 305). Percebe-se a intenção de efetivar a Doutrina da Proteção Integral e o Princípio da Prioridade Absoluta, em todos os aspectos que circundam o desenvolvimento dessa população.

A política de atendimento trabalha com a rede de proteção formada pela vinculação dos atores sociais citados, de forma integrada e segundo a previsão estatutária, conforme o art. 86 do ECA. As suas linhas de ações, estão previstas no art. 87 do ECA e, visando à efetivação do atendimento aos seus destinatários, trabalham linhas que envolvem as políticas públicas sociais básicas de caráter universal, com os serviços de atenção básica e preventivos, essenciais para o mínimo existencial; as políticas e programas de assistência social; as políticas de proteção, destinadas à manutenção e estímulo à convivência familiar, bem como, o atendimento médico e psicológico para os casos de negligência, maus-tratos, exploração, abusos, entre outros; e as políticas de garantias de direitos individuais e coletivos, com a atuação na área jurídica, todas com o objetivo de efetivar os princípios da Doutrina da Proteção Integral.

Para o funcionamento desse sistema de atendimento, foram criadas as entidades de atendimento – entidades de abrigo e de acolhimento familiar – que atuam nas situações de risco para as crianças e, para os adolescentes infratores, na efetivação das medidas socioeducativas e sua reintegração à sociedade. As entidades de atendimento, segundo Naves e Gazoni (2010, p. 170) são responsáveis pelos programas especiais de proteção e programas socioeducativos destinados a crianças e adolescentes cujos direitos forem ameaçados ou violados por: ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; ou em razão de conduta destes. Devem zelar pela manutenção de suas unidades e pela execução e planejamento de suas atividades (ECA, arts. 90 e 98).

Com a vigência da Doutrina da Proteção Integral, o atendimento à população infantojuvenil passou por uma descentralização administrativa, que segundo Souza (2008, p. 144) é a “execução e a coordenação municipal de todas as ações e/ou programas, aliados à participação da sociedade civil, no plano federal, estadual ou municipal”, ou seja, municipalizando o atendimento e compartilhando responsabilidades, impingindo, na sua gestão, a participação popular por meio dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos Tutelares.

Essa descentralização de atendimento e competências traz algumas responsabilidades específicas aos entes federados, sendo que à União cabe o regramento de normas gerais e coordenação-geral das ações de atendimento, sendo que as execuções também são de sua competência, tendo o Estado a missão de atuar de maneira complementar nestas execuções e auxiliar os Municípios quando estes extrapolarem as suas condições de atendimento, cabendo ao Município a execução próxima das políticas adotadas e figurando também como fornecedor de dados e informações para subsidiar o gestor nacional na investigação de necessidades da população infantojuvenil.

O sistema integrado de ações, para a completa execução da política de atendimento, pressupõe a implantação de políticas públicas. Dessa forma, mais uma vez, fica patente a necessidade de atuação estatal, independentemente da descentralização político-administrativa, na detecção de problemas a serem superados, no planejamento e efetiva execução de tais políticas, ou seja, todo o ciclo das políticas públicas, para cumprimento dos ditames constitucionais.

Destaca-se também no atendimento da situação em concreto, seja de violação ou ameaça à violação de direitos, o funcionamento pedagógico e suplementar da política de atendimento, vez que também analisa a situação econômica e social que a vítima vivencia, inserindo-a, quando é o caso, em programas sociais e escolares.

Articulação é a palavra de ordem na política de atendimento, como coloca Digiácomo e Digiácomo (2013, p. 102), porque as ações realizadas devem ser totalmente engrenadas no sistema de atendimento multidisciplinar e não visam somente o atendimento assistencial e social para a população infantojuvenil. Auxiliam também a família desestruturada, buscando a preservação dos vínculos familiares e a promoção de reintegração, o adolescente infrator no cumprimento de suas medidas socioeducativas, passando a incluir também o sistema Judiciário, no atendimento.

Assim, no caso de qualquer omissão, cabe incluir o Poder Judiciário como garantidor da aplicabilidade de direitos e, nessa atividade, o Princípio da Prioridade Absoluta deve ser enfatizado para que as demandas judiciais ou intervenções necessárias envolvendo esses temas sejam solucionadas e prestadas com a maior brevidade possível, como determinam as diretrizes da política de atendimento. Nessa mesma linha de atuação e sem pretender envolver, neste momento, a discussão acerca do ativismo judicial ou da suposta invasão de competência dos três Poderes, bem como de suas funções atípicas, o Poder Judiciário se vê plenamente autorizado a intervir nas situações de lesão aos direitos fundamentais. Mostra desta atuação e fundamento à intervenção se encontra no recorte do seguinte acórdão:

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.

– O Poder Público – quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional – transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g..

– A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.

– A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. (ARE 639337 AgRg, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG. 14-09-2011 PUBLIC. 15-09-2011 EMENT. VOL-02587-01 PP-00125)

Os direitos e interesses ligados à proteção da criança e do adolescente sempre têm caráter social e indisponível. Dessa forma, imprescindível também é a intervenção do MP que, ao longo de sua história, passou por várias modificações legislativas acerca de sua competência, sendo alargada sua atuação e imprescindível para a administração da justiça. Em virtude das competências angariadas, o MP tem também o *status* de Ministério Público Social, cujo conceito é trazido por Cambi (2009, p. 491): “O Ministério Público Social é que não se contenta em ouvir compassivo e inerte o relato do indignado e perplexo cidadão”. Não é uma mera “válvula de escape” de ressentimentos e críticas sociais. Mais do que estar perto da população e de seus anseios, o MP atua dentro de uma extensa gama de medidas, conforme lhe incumbe o art. 127 e seguintes, da Constituição Federal e o art. 200 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente, ajuizando inúmeras ações judiciais, participando e atuando extrajudicialmente em favor das minorias, atuando ainda na inspeção e fiscalização de entidades públicas e particulares de atendimento a crianças e adolescentes.

Dentro das várias previsões legais de atuação do MP, no que se refere ao atendimento dos interesses sociais da população e aqui se inclui o público-alvo desta pesquisa, é válido o destaque dado pela doutrina na participação ministerial nas políticas públicas e efetivação dos direitos sociais. Neste sentido, destaca Cambi (2011, p. 489):

Cabe-lhe, além de buscar o efetivo cumprimento das políticas públicas, também atuar na própria formulação das mesmas. Por intermédio do inquérito civil, especialmente pelos mecanismos dos compromissos de ajustamento de conduta, das recomendações e das audiências públicas, antes de promover a judicialização das políticas públicas, pode o Ministério Público mobilizar os agentes públicos e a sociedade civil organizada.

Todavia, a maior responsabilidade do Ministério Público não é formular a política pública, mas agregar forças estatais e sociais na efetivação dos direitos fundamentais. A atuação do Ministério Público se legitima como verdadeiro canal de comunicação entre a sociedade e o Poder Judiciário. Judicializando o sentimento social, decorrente de atuação, por exemplo, dos Conselhos Municipais de Saúde, Educação ou Segurança, ou dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e da Adolescência, a pretensão judicial adquire força social necessária à configuração de políticas públicas socialmente necessárias.

A política de atendimento também envolve os Poderes Legislativo e Executivo, principalmente na necessidade de implementação das políticas públicas elaboradas ou confecção de novas normas necessárias à regulamentação das atividades voltadas para a satisfação dos direitos fundamentais da população infantojuvenil, inclusive aquelas de destinação orçamentária, conforme já exemplificado neste trabalho.

Pelo exposto, foi possível observar a definição de reponsabilidade legal de todos os envolvidos para a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, cuja participação deve se dar de forma integrada na assistência social e do ciclo de políticas públicas, sendo necessário, a partir disso, para o objetivo do trabalho, tratar sobre as violações de direitos eleitas.

1.4 Violação dos Direitos Infantojuvenis

A violação dos direitos fundamentais pode ocorrer a todo momento, de maneira silenciosa e nem sempre chegam ao conhecimento dos protetores obrigados pela Constituição Federal. Ela pode se dar em vários momentos da formação da criança e do adolescente e de várias formas e, inclusive, ter como protagonista aquele que tem o dever de prestar o direito. Não se pretende, para finalidade desta pesquisa, listar todas as violações dos direitos infantojuvenis, mas apenas aquelas que podem ser albergadas pelas políticas públicas sociais estudadas. Desta forma, as violações a serem expostas são: aos direitos à alimentação, convivência familiar, educação e saúde, todos com enfoque na pobreza como causa principal da violação ou omissão dos atores sociais.

A desigualdade e a pobreza que assolam grande massa da população, sempre fizeram parte da construção histórica do País, bem como as riquezas existentes, produzidas e apropriadas concentradamente por minorias (PILETTI, 1992, p. 162). Ocorre que nos dias atuais ainda se percebe a pobreza como fator primordial de violação de direitos básicos, como destaca Rego e Pinzani (2014, p. 179), relatando a má nutrição, falta de condições básicas e de moradia, deficiência no fornecimento de medicação e na prestação dos serviços de saúde, entre outros.

Para esta constatação é interessante também a observação, em estudo, sobre o panorama social da América Latina, promovido pela CEPAL, que destaca o efeito da pobreza na violação dos direitos fundamentais, bem como na violação do desenvolvimento da criança atingida pela extrema pobreza, dando margem, inclusive, para a perpetuação desse estado:

A intensidade da extrema pobreza (isto é, a presença de mais privações graves ou moderadas) tende a ser maior precisamente onde há uma porcentagem mais alta de crianças extremadamente pobres. Embora a existência de uma única privação grave

já comprometa seriamente o desenvolvimento infantil, a presença de uma “síndrome” de múltiplas privações alerta sobre uma perda segura das oportunidades de aproveitamento das potencialidades das crianças e, em definitiva, perpetua a reprodução intergeracional da pobreza. Uma de cada quatro crianças extremamente pobres sofre um grave cerceamento em mais de um direito fundamental, e uma de cada três crianças pobres se vê afetada por uma privação moderada em mais de uma necessidade. É essencial considerar a interação de privações na formulação de políticas, pois a privação em alguma dimensão costuma ter consequências sobre a possibilidade e capacidade de exercer o direito em uma ou mais das outras dimensões (Gordon e outros, 2003; Minujín, Delamónica e Davidziuk, 2006; Kaztman, 2011, *apud* CEPAL/UNICEF, 2013, p. 18)

É importante frisar também que a pobreza não é a única causa da desigualdade, sendo que esta possui outras fontes para sua existência, como o trabalho, que pode gerar remunerações desiguais, distribuição também de forma desigual, da propriedade rural e outros fatores, como os citados por Coutinho (2013, p.55), que elenca: “educação, questões de raça, gênero e cultura, bem como aspectos relativos à preferências por risco, lazer, além de padrões históricos de desenvolvimento de cada sociedade”. O mesmo autor diz que no mercado de trabalho o capitalismo e empresários pretendem manter baixos salários, enquanto a classe trabalhadora se digladiava por uma oportunidade, reduzindo a quantidade de renda transmitida a essa categoria (COUTINHO, 2013, p. 55). Por outro lado, algumas vagas requerem habilidades especiais, o que eleva sua remuneração e, por consequência, eleva a concentração de renda para alguns, o que gera a desigualdade.

Dentre as várias violações que os direitos fundamentais sofrem talvez a que gere maiores consequências para o desenvolvimento da população infantojuvenil é a má alimentação. O quadro formado por essa violação afeta diretamente a dignidade humana, que, segundo Cambi (2001, p. 391) pode ser atingida mediante a concretização de algumas condições: “a) as físicas: nas quais estão compreendidas as necessidades de alimentação, de moradia, de assistência à saúde etc.; b) as espírito-culturais: em que são necessários investimentos em educação, lazer, arte etc.”.

Nas consequências de ordem física, caso a fome não seja suprida, pode se verificar a desnutrição que, se não combatida, poderá ocasionar o falecimento do indivíduo. Figura como violador desse direito fundamental o próprio Estado, personagem que tem o dever de prover a carência alimentar (SIQUEIRA, 2013, p. 53-54), quando o ator social família não puder supri-lo.

É dado científico e social que má ou subalimentação leva a graves problemas, como a desnutrição, que impede o desenvolvimento físico e mental da criança e provoca mortalidade

dessa população, o que também acaba por violar o direito à vida. Nesse sentido, a FAO (2014, p. 19), destaca as consequências da insegurança alimentar:

A compreensão sobre os efeitos prejudiciais potenciais da insegurança alimentar evoluiu nos últimos anos, revelando efeitos de natureza nutricional e não nutricional. Existem evidências amplas de consequências prejudiciais cognitivas e psicossociais, independente de impactos nutricionais. Em relação aos efeitos potenciais no estado nutricional, já é amplamente reconhecido que a insegurança alimentar pode provocar tanto carências nutricionais (desnutrição) quanto o excesso de peso. Vale destacar que o estado nutricional do indivíduo é influenciado por diversos fatores além do acesso ao alimento, como os hábitos alimentares, conhecimento nutricional e doenças infecciosas consequentes da falta de acesso à água e ao saneamento básico, entre outros.

Ressalta-se que a violação a esse direito não ocorre somente pela falta de acesso ao alimento, mas também a falta de acesso à alimentação adequada, o que impede o desenvolvimento físico da vítima. Nessas situações, pela ausência de recursos financeiros, as famílias não têm condições de obter alimentos ricos em nutrientes e importantes para a boa formação de seu organismo, podendo inclusive debilitar o desenvolvimento mental infantil, casos que são facilmente verificados em centros de nutrição.

A violação a esse direito pode ocorrer ainda na gestação, situação em que a gestante, mal alimentada, gerará um feto desnutrido, sem condições de boa formação. Assim, é dever do Estado promover políticas públicas sociais eficientes e abrangentes que ofereçam cuidados e orientações necessárias à nutrição materna durante a gestação, bem como informar os cuidados com o nascituro, como o aleitamento materno e vacinação (SOUZA, 2008, p. 126).

No que se refere ao direito à alimentação e à convivência familiar, vale o esclarecimento que passa a abordar a violação a esses direitos, de forma conjunta, tendo em vista a íntima ligação entre eles no sentido da violação à convivência familiar. Em muitos casos, a ruptura desse convívio decorre da extrema falta de condições materiais para a manutenção da criança no seio familiar. Ressalta-se, contudo, que a interrupção da convivência familiar pode decorrer por outros motivos, como drogas ou falta de estrutura psicológica familiar.

A violação ao direito à convivência familiar pode ocorrer com a negligência familiar de forma física, emocional ou educativa. A forma física apresenta-se quando a criança é privada de alimentação, cuidados com higiene, ausência de cuidados com a saúde, inclusive no atendimento de pequenos acidentes domésticos; a forma emocional se manifesta quando a criança é carente de afeto e atenção dos pais, o que pode acarretar agressividade e baixa

autoestima na criança; por fim, a forma educativa se dá quando os pais não proporcionam condições para a formação intelectual, com a privação da escolaridade. Dentre essas formas, a física e a educativa ganham atenção das estatísticas sobre a mortalidade infantil, índices de desnutrição e ainda dos destaques econômicos mundiais. São ainda causas de abandono familiar decorrentes de fatores sociais.

Embora a pobreza não seja fundamento legal para decretar a destituição do poder familiar, conforme o art. 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o que se percebe é que a família que não reúne as condições materiais para prover o sustento do filho acaba por abandoná-lo na esperança de que terá um futuro melhor longe da miséria, gerando um novo problema social que é o abrigamento do menor. Neste sentido, a doutrina exemplifica o abandono familiar:

Em primeiro lugar, em relação às crianças que não são abrigadas, normalmente filhos de pais carentes de recursos financeiros e sem condições mínimas de dignidade humana, são submetidas à tortura da fome, da negligência paterna, da miséria, do abandono e omissão. Sem casa, sem comida, sem medicamentos básicos e sem condições de conforto e de higiene, invariavelmente desinformados e pobres, vários pais abandonam seus filhos ou oferecem os mesmos à adoção, como forma de solução ou minimização dos graves problemas sociofamiliares. A falta de condições econômicas dos pais projeta seus nefastos efeitos na vida inicial e no desenvolvimento físico e mental das crianças.

No segundo momento, os pais precisam trabalhar. A partir da necessidade laboral, por falta de creches públicas ou de local adequado nas próprias empresas e locais de serviço, as crianças são entregues a parentes, vizinhos, irmãos e/ou pessoas conhecidas. Desnecessário lembrar que referidas pessoas, na maioria das vezes, sem formação intelectual básica projetam seus equívocos vivenciais na formação das crianças. O resultado é a falta de formação familiar em virtude das insuficientes condições financeiras. (SOUZA, 2008, p. 79-80)

Nas situações extremas e visando o atendimento do menor lesado pela violação do seu direito à alimentação e convivência familiar, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código Civil Brasileiro elencam medidas educativas aos pais e protetivas a crianças e adolescentes, como o abrigamento que, embora seja visto como uma medida protetiva, figura, na verdade, como a nova institucionalização da criança e do adolescente, medida que foi “teoricamente” exterminada com o advento da Doutrina da Proteção Integral. Essa medida protetiva é severamente criticada pela doutrina, sendo aconselhada sua adoção apenas em casos extremos:

Um dos aspectos preocupantes é que o mero abrigamento não é acompanhado de medidas administrativas e jurisdicionais capazes de reduzir ou acabar com a institucionalização de crianças e adolescentes. Na verdade, as crianças ingressam nos abrigos que deveriam ser emergenciais e temporários e passam a morar, definitivamente até atingir a idade de 18 anos.

Conforme já destacado, várias pessoas e autoridades não conseguem compreender ainda que o melhor local para cuidar de uma criança é no seio familiar. A manutenção e o funcionamento das instituições – com natureza definitiva – é defendida por aqueles que não conhecem as raízes históricas do perverso sistema de abrigamento, que pouco difere do que era praticado no século XIX. As crianças são institucionalizadas e, naturalmente, sem chance de melhoria ou mudança de vida, perpetuam a própria institucionalização aos futuros filhos. Nada muda, enfim, exceto a lei. (SOUZA, 2008, p. 79)

Por outro lado, é importante também não se perder de vista que a mesma família negligente pode também estar dominada pelo círculo vicioso para manter a sua sobrevivência, pois geralmente os pais passam o dia todo fora de seus lares, pouco sabem sobre os filhos e trabalham até mesmo nos finais de semana para complementar sua renda, o que os impede de participar de reuniões escolares ou de atender a um chamado do projeto socioeducativo, ou até mesmo no acompanhamento do filho num hospital no caso de internação, ou ainda, verificar a frequência escolar ou o processo do ensino-aprendizagem e as relações sociais. O que se quer dizer é que a questão do abrigamento deve sempre ser sopesada às condições gerais da família, sendo este o último recurso a ser utilizado, no caso da violação do direito à convivência familiar.

Na análise das situações exemplificadas pela doutrina, fica patente a necessidade de atuação estatal na elaboração e execução de programas sociais que proporcionem a diminuição da desigualdade, “por meio de programas garantidores de renda mínima. Programas como Fome Zero e Bolsa Família podem ser citados como exemplos.” (AMIN, 2010, p. 33). Nesse sentido, o auxílio dos Conselhos Tutelares é de grande valia, porque eles se deparam rotineiramente com situações de pobreza e miséria e possuem mecanismos para o devido encaminhamento desses casos, visando a correção da situação delineada.

As políticas públicas voltadas para a satisfação do direito fundamental à alimentação, decorrem também dos acordos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, para a manutenção de acesso à alimentação e que ela seja adequada, dentro dos padrões considerados necessários para a constituição física saudável da população. Ressalta-se nesse sentido, que o País elaborou uma legislação específica, que garanta o acesso à alimentação, trata-se da Lei de Segurança Alimentar (Lei 11346/2006), a qual determina ao Governo, a execução das políticas públicas que forneçam a alimentação e o seu acesso aos necessitados. Nesta Lei, também se encontra a previsão dos programas de redistribuição de renda, objetivando a aquisição de

alimentos, para suprir a carência nutricional da população e efetivar o direito fundamental à alimentação.

A pobreza afeta o crescimento da criança, quer pela falta de alimentação, quer pela falta de estrutura condizente com a sua peculiar condição de vulnerabilidade. Verifica-se assim, a crescente infantilização da pobreza, pelo volume de crianças que, “na maioria das vezes, possuem menor capacidade de prover sua subsistência, sendo também mais vulneráveis as diversas formas de violência e de opressão social” (CAMPOS; CAMPOS; SILVA, [S. I.], p. 10). Marcam também essa constatação as conclusões trazidas pelos estudos de fatores socioeconômicos, realizados pela CEPAL/UNICEF (2013, p. 19):

Na região, uma alta proporção das pessoas desta faixa etária enfrenta adversidades que as prejudicam diretamente e que repercutem de maneira negativa nas etapas posteriores de suas vidas e se transmitem às gerações subsequentes: a população mais afetada costuma estar sujeita a situações de insuficiência de renda em seus domicílios, e de privação de seus direitos de sobrevivência, abrigo, educação, saúde e nutrição, entre outros. Ou seja, se encontra privada de ativos e oportunidades, aos quais todos os seres humanos têm direito. Ademais, a pobreza se associa fortemente com a exclusão social e a desigualdade.

Outra hipótese de violação dos direitos fundamentais é do direito à educação. O vocábulo educação se confunde, em muitos casos, com o vocábulo ensino, sendo que educação engloba um significado mais amplo, uma vez que envolve processos presentes ao longo da formação do indivíduo, sendo eles culturais, sociais, religiosos, ideológicos entre outros. Já o ensino envolve o processo de oferta de aprendizados. Cabe assim esclarecer que nesse trabalho adota-se o vocábulo educação em sua amplitude, inserido também o conceito de ensino.

Esse direito, além de estar inserido dentre os direitos fundamentais previstos no art. 4º do ECA, também é repetido no art. 6º da CF e no mesmo texto legal, em seu art. 205 aparece, mais uma vez, a responsabilidade compartilhada para sua concretude, delegando deveres ao Estado (CAMBI, 2011, p. 389) e à família e requisitando a colaboração da sociedade: “A educação, direito e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Portanto, o direito à educação é um direito fundamental e permite ao educando o conhecimento universal das áreas de conhecimentos e acontecimentos, visto que a ignorância leva a uma passividade generalizada que impede os questionamentos e pressupõe a manutenção

de velhos sistemas, o que gera grande obstáculo para o crescimento pessoal e também da coletividade em que estiver inserido. Uma das formas de violação a esse direito social é a evasão escolar, motivada, via de regra, pela necessidade de auferir renda, visando à própria subsistência ou para prestar auxílio familiar. Neste sentido a doutrina elenca vários exemplos:

As causas da evasão escolar estão intimamente ligadas à desvalorização da educação como forma de ascensão social. A necessidade de trabalho do aluno para complementar a renda familiar, o desestímulo familiar e mesmo dentre os professores, são fatores da evasão escolar. (CIENA. 2008, p. 134)

O direito de ser criança e adolescente inclui o direito de não trabalhar, salvo nas situações legalmente previstas em que é permitido o trabalho para o adolescente como aprendiz, com a devida limitação de idade para o exercício da atividade laborativa. Ocorre, contudo, que em várias situações o “trabalho infantil é no Brasil é proveniente da situação de pobreza das famílias, assegurando parte importante da renda familiar” (PEREIRA, 2008, p. 122).

Com a gama de exemplos correlacionados constata-se que a violação do direito à educação tem uma de suas origens na necessidade da família, fomentada pela pobreza, como já dito. Por certo que não se pretende aqui afirmar que este é o único canal condutor à evasão escolar. Muito pelo contrário, esse fenômeno negativo na formação intelectual dessa parcela populacional tem outras raízes profundas, como desestrutura física nos estabelecimentos de ensino; má-formação de parte dos profissionais ligados à educação; falta de equipe multidisciplinar que possa averiguar e tratar as demais causas sociais e psicológicas que levam o aluno a evadir-se do ambiente escolar, ou seja, diversas são as causas da evasão escolar.

De outro lado, há a violação do direito em tela pelo próprio Estado e Município, que não faz uma boa distribuição das vagas escolares ou não executam a construção de creches ou, ainda, são omissos em outras situações que necessitam de atuação para a prestação da boa educação, conforme a lei constitucional e infraconstitucional lhes determinou, visto que a educação não depende apenas da pessoa a ser educada, mas também de ações positivas de quem presta essa educação, no caso, o Estado. Ainda há outras questões que envolvem a violação do direito à educação, como qualidade do ensino ofertado e manutenção do aluno na escola.

Não basta que o Poder Público ofereça vagas. É necessário que garanta o acesso e a permanência na escola, preferencialmente próximo à residência da criança e do adolescente.

Na prática, o acesso vem sendo assegurado através de leis estaduais e municipais dispondo sobre o passe livre no transporte público urbano prestado, posto à disposição de crianças e jovens residentes em áreas sem transporte urbano, ou locais de difícil acesso ou ainda quando o aluno tiver dificuldades de locomoção (deficiente físico, por exemplo). (AMIN, 2010, p. 51)

Pelo exposto, a violação ao direito à educação tem alguns protagonistas: a pobreza que assola grande parte das famílias brasileiras e a má administração do Poder Público na construção e manutenção dos locais de formação intelectual de crianças e adolescentes e, de outro lado e na mesma dimensão de importância, a má qualidade de ensino ofertada e desvalorização dos profissionais da área.

Ressalta-se ainda que o acesso à educação também pode ser um fator de desigualdade, como ensina Coutinho (2013, p. 55), já que pessoas com maior nível de educação auferem maiores salários, o que gera concentração de riqueza que permanece represada em classes com mais tempo de escolaridade. Com essa constatação, é fácil perceber que se todas as crianças e todos os adolescentes tiverem acesso e condições de permanência na escola, maiores são as possibilidades de diminuição da desigualdade, como também ocorrerá maior efetivação dos direitos fundamentais.

A violação permanente aos direitos fundamentais da criança e do adolescente se percebe também na área da saúde, que deve ser preservada e atendida desde a gestação. Por isso os cuidados com a gestante no pré-natal são de suma importância para a vida do nascituro, inclusive para se evitar a mortalidade materna.

O monitoramento da saúde da gestante e do feto durante a gestação é imprescindível para assegurar saúde pós-parto. É sabido que a desnutrição ou carência alimentar durante a fase gestacional pode comprometer a boa formação da criança. O mesmo podendo falar sobre o consumo de álcool, cigarro e entorpecentes. O acompanhamento médico diagnosticará os casos que deverão ser encaminhados a programas de saúde nutricional, ou a atendimento de *drogaditos*. Havendo recusa da gestante em se submeter a qualquer medida necessária para assegurar vida e saúde do feto, direitos indisponíveis, o médico comunicará o fato ao Conselho Tutelar para providências. (AMIN, 2010, p. 35-36)

O direito à saúde é tutelado também pela Constituição Federal, em seu art. 196, que deu ao Estado, o dever de prestar, controlar e fiscalizar esse direito, que é destinado a todos, de

forma universal e igualitária. Para a sua prestação, a CF, nos arts. 198 e seguintes, previu a implantação do Sistema Único de Saúde, que foi mais bem regulamentado pela Lei 8.080/1990, suas várias atribuições, dentre elas a função de oferecer os cuidados ambulatoriais e hospitalares aos seus usuários, promover e executar ações informativas sobre a prevenção de doenças, epidemias, saúde do trabalhador, participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico (FACHIN, 2013, p. 598).

A administração do SUS também ocorre de maneira descentralizada, tendo um gestor para cada esfera administrativa, mas mantendo o atendimento integral, elegendo as prioridades e também atuando em conjunto com a participação popular por meio do Conselho de Direitos da Saúde. Por ser um sistema de saúde que pressupõe o atendimento integral e abrangente, a violação desse direito pode ocorrer pela simples falta de contratação de médico por um determinado Município ou pela ausência de medicação nas farmácias populares. Ocorre também, de forma mais grave, quando o sistema não alcança todos os seus destinatários, como destaca o seguinte recorte:

Os problemas de cobertura de saúde no Brasil se expressam em distintas situações já mencionadas, tais como insuficiência dos programas de promoção e prevenção de saúde, coberturas desiguais e incompletas, deficiências no acesso a políticas de promoção, prevenção e serviços, tais como consultas, internações, exames e medicamentos; problemas de equidade que se colocam no acesso aos serviços; e problemas associados à qualidade e à resolutividade dos serviços (isto é, saber se o problema de saúde apresentado pelo indivíduo foi resolvido aos ser atendido pelo sistema de saúde) e insegurança dos pacientes. (MEDICI, 2011, p. 52)

Outra forma de violação ao direito à saúde reside nos tratamentos de dependência química e alcoolismo. O Sistema Único de Saúde conta com a previsão de tratamento para a drogadição e alcoolismo, mas com grave deficiência na sua efetivação, pois não é extensivo à família do doente. O tratamento da família é necessário para o completo sucesso no tratamento destes vícios, pois, os codependentes, ou seja, aqueles que estão próximos do dependente direto, também experimentam as consequências dos vícios e sem sua recuperação não se vislumbram condições para o acolhimento do dependente em tratamento.

Dentre as violações do direito à saúde, pesa também a falta de qualidade dos serviços fornecidos ou a ausência da prestação do serviço, pela estrutura ofertada, gerada pela má gestão governamental. Este tipo de violação é constatado diariamente nos hospitais e postos de atendimento públicos e se ilustram com a falta de equipamento necessário para exames, falta

de médicos especialistas, falta de material e medicamentos básicos para procedimentos, longas filas nos atendimentos de emergência, entre outras situações de conhecimento geral.

A atuação estatal deve agir de maneira articulada entre os entes federados e sociedade civil e organizada, visando à veiculação massiva e incisiva de ações informativas quanto à prevenção de doenças sexualmente transmitidas, dependência química e alcoolismo, bem como sobre os cuidados com a higiene e a importância da vacinação, tudo isso com o objetivo de esclarecer a população. Essa política de prevenção está prevista no art. 70 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A violação desses direitos, como já visto, gera responsabilidades que quando não observadas ou cumpridas acarretam verdadeiros ilícitos com respectiva punição. O cometimento do ato lesivo pode ser levado à apreciação do fato pelo Judiciário (MACHADO, 2003, p. 401), inclusive para impedir o resultado danoso, bem como a sua omissão ao cumprimento de dever imposto, conforme estabelecido no inc. XXXV, do art. 5º da CF, que reza: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito”.

Diante de tantas lesões resta, contudo, a expectativa de que a legislação protetiva aos direitos fundamentais seja de fato concretizada. Para isso, deve cada ator social cumprir com seu papel na rede de proteção, principalmente o Poder Público, na implementação dos direitos aqui tratados. Neste mesmo sentido, diz Maior Neto, no Prefácio do trabalho de Digiácomo e Digiácomo (2013, p. ii):

É que crianças e adolescentes vítimas do holocausto permanente ditado pelas absurdas taxas de mortalidade, as que apresentam lesões cerebrais irreversíveis decorrentes da subnutrição as que sobrevivem nas ruas através da esmola degradante, bem como as que não têm acesso à educação ou à saúde, não podem mais aguardar que a ‘natureza das coisas’ ou o ‘processo histórico’ venham a intervir para a materialização daquilo que lhes foi prometido no ordenamento jurídico brasileiro como garantia de dignidade a quem se encontra em peculiar fase de desenvolvimento. Então, convém admitir que a lei – ainda que de reconhecida excelência – não tem o condão de, por si só, alterar a realidade social. O que transforma a sociedade é, na verdade, o efetivo exercício dos direitos previstos na lei, a partir de uma atuação firme e decidida daqueles que, de uma forma ou de outra, detém o poder e, por via de consequência, a responsabilidade para criar as condições e os meios indispensáveis ao exercício de tais direitos.

As violações aqui expostas e a má prestação do serviço público, sendo a ausência de prestação ou a prestação sem qualidade, constituem uma parcela dos direitos fundamentais violados diariamente, mas são também direitos essenciais e que, se prestados de forma eficiente,

podem mudar o futuro da população infantojuvenil. Deve-se destacar também que a efetivação dos direitos fundamentais ora tratados implicará diretamente no cumprimento de um dos objetivos da República, previsto no inc. III, do art. 3º da Constituição Federal, qual seja: “erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente tem variadas formas e o combate a elas se dá com a ação imediata de cada ator social envolvido, quer zelando pelo bem-estar dessa população específica, quer denunciando os abusos cometidos ou se envolvendo de fato na luta pela proteção e efetivação dos direitos fundamentais. Assim, a atuação da rede de proteção, com a utilização da política de atendimento prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente é a alternativa segura para manter menores a salvo das citadas violações e de outras, que não foram aqui abordadas.

1.5 Efetividade dos Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais caracterizam-se como instrumentos para a proteção dos indivíduos diante da atuação do Estado, de terceiros e a busca pelo mínimo existencial, sempre com fulcro na dignidade da pessoa humana, que é princípio basilar e norteador do ordenamento pátrio. As discussões jurídicas relativas acerca do tema são inúmeras e destacadas na grande maioria dos trabalhos científicos jurídicos, inclusive no que se refere à sua nomenclatura em comparação ou mesmo à afirmação de que são direitos humanos, sendo pacífico que não há consenso na esfera conceitual e terminológica sobre o que é direito fundamental (SARLET, 2012, p. 27). Desta feita e visando apenas o objetivo deste trabalho, parte-se do significado trazido por Brega Filho (2002, p. 66), que diz: “direito fundamental é o mínimo necessário para a existência da vida humana”. Justifica-se a adoção desse conceito por entender que ele vai ao encontro da vertente aqui trabalhada, haja vista que os direitos fundamentais eleitos para o presente estudo, e aqui cabe a faceta utilizada por Cambi (2011, p. 44) “direitos dos mais fracos”, são aqueles imprescindíveis para a sobrevivência da criança e do adolescente como indivíduos em formação, os quais gozam de todos esses direitos. Por outras palavras, sem alimentação, sem amparo familiar, sem saúde e sem educação a criança não vislumbra possibilidades de vida digna e de sobrevivência. É válida também, para a efetividade a ser estudada, a menção do conceito adotado por Silva (2013, p. 180):

Direitos fundamentais do homem constitui-se na expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resume a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamental acha-se a indicação de que se tratam de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados.

Os direitos fundamentais estão positivados em toda a Constituição Federal de 1988 e, de forma metodológica, foram classificados em categorias e espécies, considerando sua função e, neste aspecto, são considerados, segundo Silva (2013, p. 260): a) direitos de defesa que incluem os direitos de liberdade, igualdade, garantias e parte dos direitos sociais (liberdades sociais e direitos políticos); e b) direitos prestacionais que envolvem os direitos sociais de natureza prestacional.

Destaca-se que, por estarem positivados na Constituição Federal, são revestidos de imperatividade, característica da norma constitucional e que, por isso, a ninguém é lícito esquivar-se de seu cumprimento, em especial aquelas normas definidas como direitos fundamentais, como explica a doutrina:

Uma vez investida na condição de norma jurídica, a norma constitucional passou a desfrutar dos atributos essenciais do gênero, dentre os quais a *imperatividade*. Não é próprio de uma norma jurídica sugerir, recomendar, aconselhar, ativar. Normas jurídicas e, *ipso facto*, normas constitucionais contêm comandos, mandamentos, ordens, dotados de força jurídica, e não apenas moral. Logo, sua observância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhes a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento de consequências da insubmissão. É bem de ver, nesse domínio, que as normas constitucionais não são apenas normas jurídicas, como têm também um caráter hierarquicamente superior, não obstante a paradoxal equivocidade que longamente campeou nessa matéria, nelas vislumbrando prescrições desprovidas de sanção, mero ideário sem eficácia jurídica. (BARROSO, 2009, p. 218-219)

Visando esse cumprimento, a própria Constituição Federal, em seu art. 5º, § 1º, definiu que as normas de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, ou seja, são autoaplicáveis (FACHIN, 2013, p. 245-246). Todavia, essa premissa traz alguma problemática no que se refere à aplicabilidade e eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais.

A grande problemática doutrinária da eficácia das normas constitucionais, especialmente os direitos fundamentais, é que algumas delas não geram efeitos práticos na vida dos seus destinatários, mesmo com a previsão constitucional de que esses direitos possuem aplicabilidade imediata. Alguns somente chegam a gerar efeitos com a intervenção do Poder Judiciário.

A questão da aplicabilidade e efetividade das normas constitucionais exigiu dedicação dos doutrinadores, tendo destaque relevante nesse assunto as conclusões firmadas por José Afonso da Silva, que classificou as normas constitucionais entre normas de eficácia plena, eficácia contida e eficácia limitada o que, em tese, justifica a ineficácia de determinadas normas pela ausência de integração legislativa, o que reflete na aplicabilidade da norma no caso concreto, fixando o entendimento de que eficácia e aplicabilidade são noções conexas:

A eficácia e aplicabilidade das normas que contêm os direitos fundamentais dependem muito de seu enunciado, pois se trata de assunto em função do Direito positivo. A Constituição é expressa sobre o assunto, quando estatui que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Mas certo é que isso não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender da legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais. Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais. (2013, p. 182)

Ainda sobre o tema eficácia do ponto de vista teórico, além dessa posição clássica, a questão da eficácia tem outros entendimentos ou desdobramentos, como o adotado por Sarlet (2012, p. 240), que no seu ponto de vista faz a distinção entre eficácia jurídica e eficácia social, atribuindo à última a efetividade buscada nas normas constitucionais, ponto que interessa a esta pesquisa. Nessa diferenciação, a doutrina fala sobre a eficácia dos direitos fundamentais e expõe:

[...] podemos definir eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva

aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação. (SARLET, 2012, p. 240),

Não se pretende o aprofundamento sobre todas as discussões doutrinárias clássicas acerca da eficácia, vigência e validade, contudo, é necessário observar a aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º da CF), considerando-a uma espécie de mandado que estabelece aos órgãos estatais a tarefa de reconhecerem a maior eficácia, no sentido de efetividade, possível aos direitos fundamentais.

Assim, considerando a efetividade – eficácia social – aos direitos de defesa e prestacionais, observa-se que os direitos de defesa se dirigem a um comportamento omissivo do Estado, que deve se abster de ingerir na esfera de autonomia pessoal. A eficácia e plena efetividade dos direitos de defesa se expressam por meio de normas, em regra, que já receberam do Constituinte a normatividade e independem de concretização legislativa. Desta forma, em se tratando de direitos fundamentais de defesa, a presunção em favor da aplicabilidade imediata e a máxima da maior eficácia devem prevalecer, não apenas autorizando, mas impondo aos juízes e tribunais que apliquem as respectivas normas aos casos concretos, viabilizando, de tal sorte, o pleno exercício destes direitos. O mesmo não ocorre com os direitos fundamentais a prestações, que têm por objeto uma conduta positiva por parte do destinatário. Vinculados à questão da eficácia dos direitos prestacionais estão dotação orçamentária e custos, ou seja, a disponibilidade ou não do dispêndio de recursos (materiais e humanos) para sua implementação, incluindo também a vontade política, de tal sorte que a limitação de recursos constitui, segundo alguns autores, limite jurídico-fático (CAMBI, 2011, p. 383) à efetivação desses direitos, o que é tratado pela doutrina como “crise de eficácia”.

Esse aspecto limitador passou a sustentar a inefetividade dos direitos sociais, na realidade fática, sob o ângulo do que se determinou “reserva do possível”, abrangendo a efetiva disponibilidade dos recursos materiais e humanos e o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e razoabilidade, além do que, em se tratando de direitos sociais a qualidade na prestação deve estar inserida, o que invariavelmente não se constata.

Na reserva do possível a administração pública pondera entre os argumentos favoráveis e contrários ao interesse público, fazendo uso da sua discricionariedade. Contudo, como já exposto no tópico que tratou sobre a violação dos direitos fundamentais, a reserva do possível não pode figurar como elemento para justificar a ausência de efetividade dos direitos fundamentais, vez que a Constituição Federal protege e visa conferir o máximo de direitos a

todos os brasileiros, atendendo amplamente ao princípio da dignidade da pessoa humana e da isonomia. Vale ressaltar ainda que, conforme a doutrina, a reserva do possível não pode justificar a inefetividade dos direitos fundamentais, em especial os sociais, pelo seu custo, pois o mínimo existencial deve sim ser efetivado:

[...] a despeito de se considerar que o de fato os direitos sociais implicam custos para a sua efetivação, existe uma posição mínima defensiva ou standard mínimo, compreendido como mínimo existencial, cujo atendimento não pode ficar à mercê de argumentos orçamentários. Essa garantia destina-se a evitar a perda total da função do direito fundamental de forma que este não resulte esvaziado de conteúdo e, deste modo, desprovido de sentido. Desta forma, o conjunto de tarefas constitucionais objetivas impõe ao Estado a criação de condições de efetivo exercício da liberdade, contexto no qual a efetivação dos direitos sociais, em razão da indivisibilidade dos direitos fundamentais, coloca-se de maneira inafastável. (MAIOLINO, 2010, p. 57-58)

Os direitos sociais e, portanto, prestacionais – dos quais, como já dito, alguns foram eleitos para este trabalho – exigem programas e tarefas a serem implementados e executados pelo Estado. Frise-se ainda que esses direitos estão intimamente ligados com o mínimo existencial, ou seja, demandam a máxima efetividade na sua prestação.

A questão da efetividade dos direitos fundamentais atravessa os anos e exige maior dedicação dos seus destinatários na busca da satisfação de suas necessidades, ou, na concepção de Bobbio (2004, p. 25), proteger esses direitos. É fato que as causas que ensejam o descumprimento desses direitos estão atreladas às dificuldades que assolam o País nos aspectos social, político e econômico. Nesse sentido, percebe-se que a crise política de qualquer nação pode atravessar em três escalas, quais sejam: crise no Executivo – que pode se extinguir com a mudança da chefia do Estado ou com o implemento de uma nova política; crise constitucional ou legislativa, passível de saneamento via emenda constitucional ou por meio de promulgação de nova Constituição, nos casos mais graves, bem como com a elaboração de novas leis e revogação de outras; e a crise das instituições ou da própria sociedade.

Assim, encara-se o desafio da efetivação dos direitos fundamentais num país como o Brasil, em que imperam as desigualdades e que, de certa forma, ignoram-se os ditames constitucionais. Ainda, segundo Barroso (2009, p. 218), é a “superação da supremacia política exercida fora e acima da Constituição”, prevalecendo uma população composta por carências, para as quais são recomendadas (CEPAL/UNICEF, 2010, p.176) várias ações para frear a desigualdade, como: distribuição de renda; distribuição de educação e conhecimento;

minoração das grandes disparidades no aproveitamento dessa educação e conhecimento no mercado de trabalho; reprodução intergeracional da desigualdade e proteção social, que inclui o acesso a serviços de saúde e sistemas de garantias e aos benefícios da seguridade social. Note-se que todos eles demandam a colocada em prática de algum direito fundamental. Todavia, são necessárias políticas públicas eficazes para tanto.

Não basta apenas a previsão legal de mencionados direitos, o Estado deve garantir sua efetividade e, diante da impossibilidade estatal de se implantar a contento as garantias previstas, surge a necessidade de atuação judicial, impondo a aplicação das garantias fundamentais dos indivíduos nos momentos em que os Poderes Executivo e Legislativo as violam ou simplesmente as ignoram. A atuação do Poder Judiciário neste momento é legitimada pela própria Constituição Federal, que o coloca como o grande guardião constitucional. E desta forma é o que recomenda a doutrina:

A ausência de comprometimento do Poder Público com a efetivação dos direitos fundamentais inviabiliza as transformações sociais. Não tendo o Executivo e o Legislativo atuado adequadamente, para a proteção desses direitos, a Constituição Federal, no art. 5º, XXXV, assegura o acesso ao Poder Judiciário para, subsidiariamente, fazer valer os direitos constitucionais. (CAMBI, 2011, p. 372)

Não se pretende desnaturar a função precípua ou típica dos Poderes Executivo e Judiciário, porém, na inércia do Poder Executivo, é no Poder Judiciário que se encontra a força compulsória para a efetivação de direitos que não foram prestados conforme as promessas constitucionais. Não se defende a posição de que o Poder Judiciário tenha que criar políticas públicas, ao contrário, ele atuará de maneira a formular somente aquelas inexistentes, implementar aquelas já existentes e não cumpridas ou corrigir aquelas equivocadas (CAMBI, 2011, p. 198) e, portanto, não à escolha do jurisdicionado, sendo sempre respeitada a separação dos poderes também instituída pela Constituição Federal.

A força popular é também meio para a garantia de efetividade dos direitos fundamentais e cobrar a implantação de tais direitos. Essa cobrança pode se dar em conjunto com o Judiciário, como, por exemplo, no caso das ações coletivas de iniciativa popular, que viabilizam a realização de uma prestação estatal imprescindível aos direitos fundamentais (CAMBI, 2011, p. 374) e várias outras formas, como visto, atualmente, através de manifestos públicos, mobilizações e maior participação nas sessões que ocorrem no Poder Legislativo.

Merece destaque os estudos de Barroso, sobre a busca da plena efetividade dos direitos fundamentais que mostra a necessidade de análise da concretude dos direitos a serem garantidos, ao menos de forma normativa:

A efetividade da Constituição há de assentar-se sobre alguns pressupostos indispensáveis. Como foi referido, é preciso que haja, da parte do constituinte, senso de realidade, para que não pretenda normatizar o inalcançável, o que seja materialmente possível em dado momento e lugar. Ademais, deverá ele atuar como boa técnica legislativa, para que seja possível vislumbrar adequadamente as posições em que se investem os indivíduos, assim como os bens jurídicos protegidos e as condutas exigíveis. Em terceiro lugar, impõe-se ao Poder Público vontade política, a concreta determinação de tornar realidade os comandos constitucionais. E, por fim, é indispensável o consciente exercício de cidadania, mediante exigência, por via de articulação política e de medidas judiciais, da realização dos valores objetivos e dos direitos subjetivos constitucionais. (BARROSO, 2009, p. 221)

É importante ressaltar que o Judiciário, excepcionalmente, atua na implantação de políticas públicas, em situações que a política pública existe e não é bem gerida pelo administrador público, inclusive sob o enfoque dos recursos públicos destinados para tal política. Nesses casos, a iniciativa popular deve se concentrar no sentido de cobrar a destinação de tais recursos e, desta forma, não buscar o Judiciário como “substituto do administrador público”. A doutrina recomenda uma melhor análise do caso concreto, antes de buscar o Judiciário, como mostra a posição assumida por Machado (2011, p. 140): “para ver realizadas as obras públicas, ao invés de querer substituir o administrador, fizéssemos a exigência constitucional de aplicação dos recursos vinculados a determinada política pública?”. A indagação parece mostrar a necessidade de participação popular ativa na fiscalização da implementação de política pública e na administração dos recursos financeiros empregados.

A atuação jurisdicional na implantação de políticas públicas resulta também da sua inafastabilidade da jurisdição, Princípio previsto no art. 5º, inc. XXXV da CF, o que configura autorização para que o Judiciário determine implantação ou correção às políticas públicas, na negativa ou omissão do administrador público. Reforça-se que não é de competência do Poder Judiciário a formulação ou implementação dessas políticas, ele somente deve atuar quando houve o descumprimento constitucional pelo responsável. Esse entendimento está pacificado no Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica no julgado a seguir:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Corte Superior, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas [...]. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda, que derivados de cláusulas revestidas de conteúdos programáticos. (STF, ADPF nº 45 MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29.04.2004)

A posição acima destacada é de muita valia principalmente na situação atual da política brasileira, devendo a população, de maneira organizada, fazer prevalecer as normas constitucionais perante a Administração Pública. Ocorre que essa não é perspectiva que possa se esperar da população vulnerável devendo, nesse momento, para se evitar o agravamento da situação de violação de direitos fundamentais, haver a atuação do Judiciário para a concretização da política pública.

2 EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS POR MEIO DOS PROGRAMAS SOCIAIS

Os direitos fundamentais integram o denominado núcleo essencial da Constituição, os quais são protegidos por mecanismos constitucionais, contudo, o constituinte optou por não estipular uma ação constitucional genérica protetiva, mas sim criou, além da inafastabilidade do controle judicial, vários instrumentos processuais que visam resguardar os direitos fundamentais, alguns específicos, voltados à proteção de um determinado direito, como por exemplo, o *habeas corpus* e o *habeas data*, e outros mais abrangentes, por exemplo, o mandado de injunção, a ação civil pública e o mandado de segurança. Ocorre que somente a proteção formal pode não entregar esses direitos aos cidadãos, sendo necessários outros mecanismos de efetividade, visando o cumprimento do mando constitucional, em especial os que não foram formulados expressamente pela Constituição Federal. Embora estejam positivados os meios para todas as prestações de direitos, há a delegação de obrigação para administração pública trabalhar nesse sentido, respeitando-se a separação de poderes e a observância de suas funções.

Pelo seu art. 165, a Constituição Federal estipulou normas para que o administrador público possa gerir o orçamento público em que se preveja o custeio com os recursos públicos para concretização das ações do plano de governo, no qual devem constar os seus programas de execução e o estabelecimento de suas prioridades, abrindo assim espaço para o planejamento e execução de suas políticas públicas.

A realidade social comprova que a materialização dos direitos fundamentais não atinge boa parte da população, que padece pela ausência do mínimo necessário ou o mínimo existencial para a sua sobrevivência, já que essa parcela dos brasileiros, ou a “ralé brasileira” (SOUZA, 2009, p. 23), não auferir renda mínima para suprir as suas necessidades básicas, sendo esta uma das características da desigualdade econômica e social vivenciada pelo Brasil e boa parte dos países latinos. Esse fato pode ser ilustrado pelos relatórios publicados pela CEPAL/UNICEF (2013, p. 20), em estudo que focou a pobreza infantil e demonstrou que, em 2011, 33,8% da população infantil brasileira era pobre e 10,2% desta vivia em domicílio indigente (Anexo 2), dados que ilustram a falta do mínimo necessário para o bem-estar social e o crescimento sadio da população infantojuvenil.

A ilustração traz apontamentos de 2011, mas traduz, em certa medida, o cenário percebido pela história, em que a miséria e desigualdade sempre estiveram presentes na vida da população brasileira. Contudo, a preocupação voltada para a mudança desse quadro é mais

acentuada a partir da preocupação do Estado com os direitos fundamentais sociais, o que caracterizou o Estado Social, proporcionando a ideia do estado do bem-estar social.

O bem-estar social, como se verá adiante, é promovido por ação governamental por meio de políticas públicas que alcancem a população desprovida de renda, a qual é produto do estado mínimo. Essas ações são o mecanismo capaz de efetivar os direitos fundamentais, os quais foram intensamente defendidos e buscados nos movimentos em prol dos direitos humanos.

Visando o melhor entendimento sobre a necessidade de políticas públicas para a efetivação de direitos fundamentais e mudança no cenário nacional no que se refere à pobreza e desigualdade social, é importante a abordagem sobre o bem-estar social, considerado objetivo na formulação das políticas públicas sociais, com vistas a atender o interesse público. Antes, contudo, é importante esclarecer o significado de pobreza e a definição do tipo a ser adotado para a evolução da pesquisa.

Tratando a pobreza como uma das principais causas que levam à violação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, é importante o entendimento sobre o significado do termo pobreza, que é conceituado pela doutrina como:

Na leitura especializada, a pobreza, em geral, é dividida em formas: pobreza absoluta e pobreza relativa, sendo essa última, como se verá, na realidade uma medida da desigualdade. A pobreza absoluta é um padrão, isto é, uma medida (absoluta) comparável no espaço e no tempo para identificar, por exemplo as pessoas que vivem (ou sobrevivem) com uma renda inferior a um certo patamar ou para dimensionar a porcentagem da população de determinado país ou região que se alimenta com quantidades de calorias inferiores àquela necessária para sustentar adequadamente uma vida fisicamente saudável.

A pobreza absoluta permite a construção, por estatísticos, economistas e demógrafos, de uma linha da pobreza que separa, em uma sociedade, os pobres dos não pobres. Na categoria pobre convencionou-se incluir, para que seja possível algum grau de comparação internacional, pessoas que vivem com menos de US\$ 2 por dia, estando nesse grupo abrangidos aqueles considerados extremamente pobres, que vivem com menos de US\$ 1 por dia.

A pobreza absoluta se distingue da pobreza relativa, que é um conceito dependente do contexto social, não sendo, por conta disso, apenas quantitativo. A pobreza relativa não se define por meio de traçado discricionário de uma linha, mas sim pelo cálculo da porcentagem de pobres que vive com menos renda que determinada referência de comparação – a renda média da população, por exemplo. Trata-se, em outras palavras, de definir a pobreza não partir de um regencial fixo e como uma medida de distância da renda dos mais pobres em relação à renda dos mais ricos ou da média da população.

Por essa razão a pobreza relativa é também considerada uma medida de desigualdade¹. (COUTINHO, 2013, p. 36-37)

No Brasil, o Decreto 7.492/2001, que instituiu o Plano Brasil sem Miséria, definiu, em seu art. 2º, patamar para considerar a população que vive na extrema pobreza, delimitando estes como os que têm renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00. É oportuno esclarecer que as pesquisas estatísticas consideram a população pobre aquela que tem rendimento mensal *per capita* de até o dobro do instituído no citado Decreto.

2.1 Estado Social e o Bem-Estar Social

A história mostra que o Estado protecionista e a exigência de políticas públicas para a efetivação de direitos fazem parte do mundo atual e entrou em cena com o fim do Estado Liberal, recebendo a denominação de Estado Social. Essa passagem ocorre com o final da Primeira Guerra Mundial, momento em que houve um aprofundamento das funções do Estado no plano econômico, que se irradiam no plano social, com o reconhecimento e positivação de direitos, principalmente os sociais, que refletiram na sobrevivência das famílias.

Cumprir esclarecer que, para o estudo de políticas públicas contido nesta pesquisa, o recorte histórico que se faz de Estado Social é aquele tratado no constitucionalismo social, a partir da Constituição Federal de 1934, que consolidou a positivação de direitos sociais.

O Estado Liberal aparece com um constitucionalismo moderno, em que o eixo principal é a razão humana e o poder passa a gravitar em torno dessa razão e da satisfação de desejos e necessidades individuais, principalmente em torno de sua liberdade ou suas liberdades:

¹Há diferentes índices de aferição da desigualdade, sendo o mais conhecido deles o Coeficiente de Gini. Ele varia entre zero e um, sendo extremo zero equivalente a uma sociedade absolutamente igual, isto é, aquela na qual a renda é perfeitamente distribuída, enquanto o extremo um corresponde a uma sociedade absolutamente desigual, ou seja, aquela na qual toda a renda se concentra nas mãos de apenas uma pessoa. Outra medida conhecida da desigualdade é a chamada de Índice “Robin Hood”, por meio do qual se calcula a proporção da renda da sociedade a ser transferida dos ricos para os pobres para alcançar a igualdade total de renda. (COUTINHO, 2013, p. 38)

Para o liberalismo conservador, a única coisa que o Estado deve assegurar é a chamada “liberdade negativa” das pessoas. Ou seja, o Estado deve vigiar para que ninguém interfira nos direitos básicos de cada um (a vida, a propriedade etc.). O Estado, por outro lado, não deve se preocupar com a chamada “liberdade positiva”. Isto é, ele não tem a obrigação de fornecer nada aos indivíduos, para que possam levar adiante seus planos de vida. Como afirma Nozick: “o fato de você ser forçado a contribuir para o bem-estar de outro viola seus direitos, enquanto o fato de o outro fornecer a você coisas de que você necessita intensamente, incluindo coisas que são essenciais para a proteção de seus direitos, não constitui, em si mesmo, uma violação de seus direitos”. O liberalismo igualitário, em contrapartida, dá importância à liberdade positiva das pessoas, e considera, em princípio, que as omissões tem (em alguns casos) a mesma categoria moral que as ações. (GARGARELLA, 2008, p. 37-38)

Cresce o capitalismo que permite o alavancar da economia, a utilização de novas tecnologias na produção, com vistas no progresso dos países. Esse capitalismo aliado à concentração de renda alocada em poucas mãos (CRUZ, 2009, p. 7) e, em dado momento, a expansão da globalização, fizeram com que a burguesia desfrutasse de todas as vantagens que seu status proporcionava, em contrapartida, aumentava a exploração da classe trabalhadora, tanto nos meios de produção quanto na prestação de serviços, exploração essa que gerava a miséria na vida desses trabalhadores, abrindo espaço para uma maior desigualdade, vez que os direitos fundamentais sociais não se faziam presentes para esta população.

Essa realidade levou à preocupação com o contexto social do homem e o seu bem-estar, vinculada à necessidade de um “milagre de melhoria social” (BONAVIDES, 2014, p. 188), o que deu origem a coalisões de investidas socialistas e formações sindicais, que coadunaram ao consequente nascimento do Estado Social, que clama por ações concretas e políticas públicas de bem-estar, conforme a exposição de Alarcón (2014, p. 136-137):

Nessas condições a ideia de direitos fundamentais transformou-se, posto que as esferas individual e social não podiam ser mais divorciadas na prática, pretensão de um liberalismo que formulou um Estado de Direito mínimo, reduzido, sem ingerências nas forças econômicas e sem disciplinar a concorrência e o mercado. A ausência de resposta de um Estado que se abstém diante dos problemas urgentes dos despossuídos, bem como a difusão das propostas socialistas que adquiriram força no terreno governamental, garantiram o progresso ao Estado Social, à procura de ações concretas, de políticas públicas.

Nessa esteira, os direitos sociais e econômicos tomam grande destaque no cenário constitucional. Assim, o constitucionalismo social, afirmado pela Carta Alemã de Weimar (1919), que sustentado pela igualdade, trouxe a promessa de uma nova realidade com a promoção do bem-estar de todos os cidadãos, principalmente para a figura do trabalhador,

entendido como o “provedor chefe de família” e ajustou as forças do mercado em direção à mudança da estrutura da própria sociedade. “Nesse sentido, o indivíduo tornou-se credor de prestações positivas do Estado que, por seu lado, transformou-se em provedor de tudo e de todos” (CRUZ, 2009, p. 8). Corrobora esse contexto conceitual sobre as ponderações feitas por Bonavides (2014, p. 186):

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla profissões compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social.

O Estado Social, diferentemente do Estado Liberal, legitima-se e concretiza-se pela realização de políticas públicas, ou seja, de programas de ação e não só pela produção do direito, fixa a marca de uma proatividade estatal, do Estado provedor que fornece a materialização de direitos constitucionais de todas as ordens e o indispensável para a satisfação de necessidades básicas dos mais vulneráveis, objetivando driblar a miséria instalada no cotidiano destes, pela opressão da classe burguesa que outrora ocorrera. Percebe-se assim, no Estado Social ou Estado do Bem-Estar Social, que há necessidade de forte atuação estatal na área social como transferências ou redistribuição de riquezas, buscando a ascensão da igualdade, em certa medida, como propunha a teoria de John Rawls, trazida na análise de Gargarella (2008, p. 24):

Conforme aparecem em seu trabalho original (Rawls foi variando em parte a apresentação desses princípios), os princípios em questão seriam os seguintes:

1. Cada pessoa deve ter um direito igual ao esquema mais abrangente de liberdades básicas iguais que for compatível com um esquema semelhante de liberdades para as demais.
2. As desigualdades sociais e econômicas deverão ser constituídas de tal modo que ao mesmo tempo: a) espere-se que sejam razoavelmente vantajosas para todos; b) vincule-se a empregos e cargos acessíveis a todos.

No retrospecto constitucional, a Constituição de 1934 trouxe o reconhecimento de vários direitos sociais, porém, com o Estado Novo (1937) houve um retrocesso, retirando grande força da classe trabalhadora, que foi retomada somente com a Consolidação das Leis Trabalhistas. Nessa época, a proteção social ainda era deficitária. Na verdade, o Estado Novo passou a reproduzir desigualdades na sociedade, apesar de seus esforços para criação de um sistema de proteção social (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 7).

A proteção social, em virtude da diversidade de caminhos e ideologias da política nacional, passou por vários momentos, como a Constituição Liberal de 1946, que embora tivesse como princípio a igualdade de todos perante a lei não teve mecanismos para conter as desigualdades pelos problemas econômicos vividos nos anos subsequentes da sua promulgação e que se intensificou durante o período militar (PILETTI, 1992, p. 163).

No período militar, novas conquistas sociais ocorreram. Houve também, por parte da população, a grande busca pelo trabalho com “carteira assinada”, porque a carteira de trabalho dava acesso ao sistema de proteção social vigente, em que os direitos sociais estavam vinculados ao assalariado (COHN, 2005, p. 49). Com isso, restava para a pobreza desprovida da “carteira de trabalho” o amparo somente da filantropia. Contudo, o desemprego e a pobreza voltaram a imperar com a crise dos anos 1970-80 e, portanto, houve um declínio nas políticas sociais, bem como o aumento da inflação, quedas em salários e empregos e assim, na “década perdida”, o bem-estar social também decaiu. Vários foram os fatores que contribuíram para a crise, como a “burocracia e a escassez de recursos financeiros do Estado, ainda, “a impossibilidade de elevar, ainda mais, a carga tributária; pela má gestão e desperdícios do dinheiro público; e, ainda, pela insuficiência de má qualidade das prestações estatais oferecidas” (CAMBI, 2011, p. 179).

Nesse cenário havia uma conjuntura socioeconômica favorável ao movimento da sociedade em direção à redemocratização e, com isso, a proteção social novamente foi colocada em pauta a partir do reconhecimento das forças sindicais e ações que buscavam a redemocratização, período em que ocorreu o fim do regime militar e houve mudanças no sistema eleitoral. Essa movimentação permitiu a promulgação da Constituição Federal de 1988, que leva a marca de uma “Constituição Cidadã”, justamente pela previsão acentuada da universalidade de direitos fundamentais, inclusive os sociais, os quais, em tese, promovem o resgate da cidadania [inclusive por inovar na abordagem que, pela primeira vez trouxe a pobreza e desigualdade social em seus objetivos], ainda, permite ao cidadão a segurança, derivada da observância à lei, a liberdade e autonomia, bem como o dever estatal de efetivação de direitos. Segundo Barroso (2009, p. 67), ela estabeleceu uma “discussão rica e importante acerca do

princípio da supremacia do interesse coletivo”. Ou ainda, como expõe Bernardi e Pierobon (2014, p. 58):

[...] a Constituição Brasileira de 1988 não se limita a reger a vida do Estado, vai além para ser uma Constituição para a sociedade, reclamando aplicação nos casos concretos, gerando efeitos até mesmo nas relações onde o Estado está aparentemente ausente – como, por exemplo, nas relações entre particulares.

Essa mudança no paradigma do constitucionalismo e na teoria do Estado reclama, então, a inclusão de todos os indivíduos no debate político (CRUZ, 2009, p. 11). É uma exigência que surge a partir do momento que se compreende que a sociedade não é dividida em classes fixas e, tampouco, o indivíduo é um ser abstrato. O cenário é outro, a sociedade é complexa e composta por pessoas que se representam individualmente, inclusive com seu próprio universo que exige progresso, em que os projetos saem do imaginário e se concretizam.

Dessa forma, o constitucionalismo contemporâneo do Estado Democrático de Direito busca a inclusão de todos os cidadãos, em condições de igualdade e com o direito de participar nas decisões políticas e práticas estatais, reconhecendo-se a força normativa dos direitos fundamentais, centrando-se, ainda, no princípio maior da dignidade da pessoa humana (CRUZ, 2009, p. 11). Ainda, como sintetiza Alarcón (2014, p. 142-143):

[...] detecta-se que o Estado de Direito é um tipo peculiar e específico de Estado, um modelo construído nas condições histórico-concretas plasmadas na modernidade no plano econômico, ético e cultural e cujo fio condutor é a desconcentração do poder como elemento de inibição da arbitrariedade na perspectiva de resguardar as liberdades e direitos sociais dos seres humanos. Talvez o que melhor sintetiza a natureza do Estado de Direito é que ele se condiciona pelo próprio Direito que gera, através de coordenadas como a legalidade, a separação de funções e a responsabilidade governamental.

Destaca-se também que o modelo de Estado adotado pela Constituição Federal não rompe com o sistema capitalista. Ao contrário, foi esse o sistema adotado pela ordem econômica constitucional, como abordou Piovesan (1988, p. 210), apontando ainda que é um modelo que “concretiza o direito a prestações positivas, o que resulta no desafio de arquitetar uma estrutura tributária e fiscal condizente com esse modelo”.

O Brasil, desde a década de 30, vem procurando construir o seu bem-estar social, talvez influenciado ou induzido pelo cenário global mundial, mas condicionado pela sua própria história que envolveu lutas e embates políticos até ter uma Constituição que enuncia direitos econômicos e sociais, chegando a um modelo que define linhas claras de justiça social, a exemplo do seu Preâmbulo, no qual se assegura “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”; bem como, dos seus fundamentos e objetivos expressos nos arts. 1º e 3º, e geram responsabilidades e deveres para o Estado, tornando o cidadão credor de direitos e perseguindo o interesse coletivo. Ou, ainda, como bem coloca Barroso (2009, p. 69), “o Estado é formado pela sociedade e deve perseguir os valores que ela aponta”.

Assim, o Brasil vivenciou o Estado liberal e seu individualismo libertário, passou pelo Estado Social e seu protagonismo assistencialista social novamente reviveu as veias do liberalismo, numa roupagem neoliberal e hoje encontra-se no Estado Democrático de Direito ou “Estado Democrático Social de Direito” (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2009, p. 100), com uma constituição pautada em direitos fundamentais que perseguem a sua efetivação, com deveres de ação e abstenção estatal e dispositivos que elencam direitos sociais e buscam o bem-estar social. Para a efetivação desses direitos fundamentais, deve-se observar a dinâmica imposta a este modelo e eleita constitucionalmente, que está subordinada à concretização de políticas públicas, assunto que se passa a abordar.

2.2 Políticas Públicas

O tema “políticas públicas” carrega a ideia de não ser assunto afeto ao mundo jurídico, ocorre que ele está entrelaçado com direito administrativo e constitucional, pois trabalha com as escolhas públicas em obediência a ditames constitucionais, o que é importante para este estudo, porque é por meio delas que muitos direitos são entregues à população. Assim, política pode ser também entendida como caminho para se efetivar direitos ou, ainda, a condução da norma abstrata para a satisfação da necessidade concreta.

O estudo sobre políticas públicas é recente, considerando-se que a preocupação social foi intensificada com o exercício do Estado Social, na sua faceta de atendimento às questões sociais, cujo marco inicial deu por volta dos anos de 1930 e intensificada depois da

promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste recorte, a Constituição Federal ao prever direitos sociais para todos os cidadãos, de modo universal e sem qualquer distinção, aliando os princípios estabelecidos para nortear a atividade econômica, deixou para o Estado a obrigação de ação, principalmente para concretizar os direitos sociais, ou seja, esses direitos exigem do Estado uma postura diversa da dispensada aos direitos de *status* negativos. Essa postura inclui a necessidade de ampliação dos serviços públicos para dar efetividade às políticas públicas concretizadoras de tais direitos.

Partindo da ideia de que a política pública é instrumento de concretização das normas constitucionais definidoras dos direitos sociais, bem como das demais normas jurídicas infraconstitucionais regulamentadoras desses direitos, é que se apresenta um conceito de políticas públicas, que pode ser apresentado como mecanismo de execução dos ditames constitucionais, conforme analisou Santin (2004, p. 34):

[...] as políticas públicas são execuções das normas legais ou constitucionais, verdadeiro mecanismo de sua efetivação ou um “*law enforcement*” (reforço para a execução da lei).

Não são apenas atos meramente políticos ou de governo, os chamados atos de gestão. As políticas são meios de planejamento para a execução dos serviços públicos.

Em todas as áreas o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. As principais políticas públicas são: política econômica, política educacional; política habitacional; política ambiental; política previdenciária, política de saúde e política de segurança pública. A fixação da política ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento e das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. As políticas públicas correspondem ao planejamento e as obras e serviços públicos caracterizam a execução material da função.

Assim, o fundamento mediato política pública é a existência dos direitos sociais, os quais demandam ações positivas do Estado. Há outras políticas, contudo, que não possuem esse fundamento, como aquelas que visam o próprio desenvolvimento (BUCCI, 1997, p. 90), a exemplo das políticas setoriais, que buscam não o mínimo existencial, mas a elevação do nível de vida da população, cite-se, neste contexto, as políticas de transportes ou as de energia. Todas essas espécies de políticas têm como objetivo final, em comum, alcançar uma satisfatória concretização de direitos em favor de toda a comunidade, trazendo uma melhoria de vida a todos os seus membros, atingindo-os indiretamente de forma individualizada, sendo elas sempre decorrentes das políticas de governo, o que justifica a

mudança de atuação em muitas políticas públicas, pela eleição de representante do Poder Executivo.

É importante ressaltar que as políticas públicas sociais exercidas no Brasil têm objetivos diversos do que em outros países que também vivenciam ou vivenciaram o Estado Social, precursor da intervenção estatal. No exterior, elas se caracterizam como evidente forma de intervenção social, típica do Estado de Bem-Estar Social. Nessas situações, as políticas públicas sociais buscam o progresso do cidadão e do próprio país produzindo novas frentes de trabalho e, subsidiariamente, prestando o auxílio financeiro ou realizando a distribuição de renda em situações muito específicas, como doenças ou aposentadoria, no chamado *Welfare State*.

O *Welfare State*, como é entendido o Estado do Bem-Estar Social pela literatura especializada, é tradicionalmente considerado uma reconstrução econômica, moral e política das nações, porque agrega também temas como empregos, salários, controle macroeconômico e a influência de mecanismos de bem-estar e de oferta de trabalho, conforme sintetiza Draibe (1993, p. 97):

Primeiramente, a referência à ação estatal na organização e implementação das políticas sociais, independente do grau em que se efetiva a participação do estado em cada uma delas. Em segundo lugar e em decorrência, está envolvida a concepção de “Welfare State” uma determinada relação em Estado e Mercado, na qual o primeiro tende a alterar o livre movimento assim, como resultados socialmente adversos do segundo. Em terceiro lugar está a noção de substituição de renda, quando esta é perdida temporária ou permanente, dados os riscos próprios das economias de mercado: a perda de capacidade de trabalho condições de velhice, doença, maternidade, ou na situação de desemprego. Mas também principalmente na tradição anglo-saxã – manutenção ou integração da renda tomando como referência um patamar mínimo considerado satisfatório para o atendimento das necessidades sociais vitais dos indivíduos e das famílias. Ou seja, contemplam-se também aqueles que estão fora do mercado ou a ele marginalmente incorporados. Nesta acepção, as políticas de *Welfare* têm como referência mesmo o trabalhador contributivo, antes o conjunto dos cidadãos; por sua vez, estes têm nelas a garantia de um direito e não a expressão de uma ação benevolente do Estado. Direito Social, no caso, referido às necessidades vitais sociais e culturalmente consideradas: a alimentação, a atenção à saúde, à educação e a habitação. (DRAIBE, 1993, p. 9)

As definições do conceito internacional de políticas públicas sociais destacam o crescimento social da população através do trabalho, que produz o rendimento pessoal do provedor familiar, enquanto que, no Brasil, a execução de políticas públicas sociais tem outro formato, visando o bem-estar com a satisfação de necessidades básicas para a sobrevivência dos cidadãos e não do seu progresso laboral e financeiros necessários para a emancipação, elas

não contribuem de forma somente subsidiária, são instrumentos essenciais para a sobrevivência da população carente. Efeito prático desta concepção é relatado no Diagnóstico Sistêmico do País (2016, p. ix), elaborado pelo Grupo Banco Mundial: “[...] para os brasileiros mais pobres as transferências sociais foram mais importantes que o mercado de trabalho. Entre 2004 e 2013, 62% do declínio da pobreza extrema deve-se a rendimentos não salariais (principalmente do programa de transferências das TC do PBF).”.

Percebe-se pela conceituação doméstica de políticas públicas sociais, que o País busca efetivar os direitos sociais, contudo, com o objetivo, de reverter a situação de miserabilidade que a população foi inserida, pela rápida industrialização e seus percalços, pelas correntes migratórias das zonas rurais para as zonas urbanas, tudo em busca do progresso, mas que as levaram ao estado de pobreza e desigualdade. Assim, fica explícito que a implementação de políticas de governo na área social, que por sua vez são implementadas por meio de políticas públicas sociais, com veias econômicas, visam mudar a situação social presente do País e, num segundo plano, busca a criação de frentes de trabalho. É possível citar como exemplo dessas políticas sociais, os programas de erradicação da pobreza e desigualdade, como o Programa Bolsa Família e seus antecessores, os quais sempre tiveram como objetivo primordial a eliminação da fome e o fornecimento de saúde básica.

As políticas públicas sociais brasileiras sempre almejam a igualdade para os indivíduos e não apenas a um grupo específico, imperando a impessoalidade e a universalidade presentes nessas ações, observando a supremacia do interesse coletivo, ainda, devem prezar pela eficiência em sua formulação e execução, tendo em vista ser um ato público submisso à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000).

É interessante esclarecer que as políticas públicas sociais não são “atos de caridade” (HARRIS, 1987, p. 30 *apud* REGO; PINZANI, 2014, p. 87) do Estado, vez que é sua obrigação constitucional instituí-las para promover o bem-estar para o indivíduo e o desenvolvimento de suas capacidades, com a melhora em suas condições de vida, em outras palavras, são instrumentos planejados e articulados atuando nas carências da comunidade, por determinação legal, visando o cumprimento das obrigações que estão a cargo do Estado.

Portanto, a política pública, na prática, é o resultado do exercício dos planos ideais do governo, normatizados por atos administrativos, para ser praticada pelos componentes da estrutura que forma o Poder Executivo, com vistas a melhorar as condições de vida das pessoas (CAVALHIERI, MACHADO, 2008, p. 3384). Pode-se ainda, em outras palavras, dizer que a política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados

(BUCCI, 2002, p. 95). Em toda essa conceituação, é importante esclarecer que “programa” não é a política pública em si, mas sim o conteúdo da política pública, no qual são especificados os seus objetivos e os meios para atingi-los.

As ações em comento são formuladas pelo Poder Legislativo após: a) detectar o problema a ser solucionado ou após ser informado sobre diagnóstico realizado pelos Conselhos de Direitos; b) realizar rico estudo sobre a necessidade real e melhor forma de agir e executar a política, dando origem a um projeto possível e efetivo; c) avaliar a viabilidade estrutural e orçamentária; d) submeter o projeto final para avaliação e aprovação; e) para então, ter-se a regulamentação legal da política pública. Todo esse ciclo deve ser respeitado, bem como respeitada a discricionariedade de cada Poder, visando à validade do projeto proposto, como recomendam estudiosos do assunto:

Portanto, na formulação das políticas públicas, vigora a discricionariedade política dos dois poderes, onde eles terão a liberdade de elaborar o conteúdo legal conforme as necessidades da população e o melhor momento para implementá-las.

Nesse contexto, é de fundamental importância que o legislador, assim como o administrador, ao regulamentar as políticas públicas, colha todas as informações a respeito das circunstâncias envolvidas no problema que se pretende resolver e a respeito da realidade que se pretende transformar.

Portanto, as políticas públicas, por se tratarem de planejamento, devem analisar os aspectos do problema a ser solucionado, caso não sejam estudadas todas as possibilidades técnicas e políticas existentes para a questão; as decisões a respeito de uma política pública serão apenas um amontoado de intenções sobre a solução do problema expressa na forma de determinações legais.

Para o sucesso de uma política pública também é necessária previsão de recursos orçamentários suficientes para cobrir as despesas a serem realizadas, pois é no estágio da execução da política pública que serão liberados os recursos orçamentários necessários para sua concretização.

Depois de estabelecidos, ao menos provisoriamente, os principais objetivos de uma política pública e previstos os recursos orçamentários para a sua concretização, resta conhecer a próxima etapa que é da execução destas políticas. (CAVALHIERI; MACHADO, 2008, p. 3385-3386)

Nas políticas públicas sociais vigora a necessidade de atendimento ao mínimo existencial, requisito que deve se sobrepôr à reserva do possível, muitas vezes utilizado pela Administração Pública, para esquivar-se de atender à implementação das ações governamentais efetivadoras de direitos fundamentais. Ao Estado cabe o atendimento destas necessidades da população, vez que o mínimo para a existência assegura a dignidade humana (CAVALHIERI; MACHADO, 2008, p. 3396). Na negativa, pelo representante do Poder Público em atender aos mandos constitucionais, há autorização para a chamada judicialização da política pública, quando o Poder Judiciário é provocado e vê-se obrigado a intervir de maneira a determinar o

cumprimento eficiente da norma política existente ou ele mesmo implementar determinada política pública, alterando as escolhas do campo político, como apontaram Bernardi e Pierobon (2014, p. 66):

Dessa forma, ao constitucionalizar questões que outrora pertenciam ao campo de debate e de escolha exclusivamente político, tornou jurídico aquilo que era político, mais ainda, retirou do campo das escolhas políticas a apreciação e o cuidado de tais questões, isso porque a Constituição assume papel eminentemente programático e dirigente, no sentido de dar aos dispositivos nela positivados um mínimo de eficácia que deve ser alcançado, o que, muitas vezes acaba sendo tratado por meio de ação judicial. No que tange às políticas públicas sociais, foi dito que as políticas públicas sociais exercidas no País, tem uma veia econômica, isso é fato, que se comprova, por exemplo, nas políticas públicas de transferência de renda, que visam a suprir a necessidade básica da população atendida, mas que também fomentam o desenvolvimento econômico do mercado comercial à sua volta.

O foco deste trabalho é tratar sobre efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente por meio de políticas sociais que envolvam os programas sociais. Assim, é necessária uma breve retrospectiva sobre essas ações governamentais voltadas para a infância. Como já exposto, do século XIX até início do século XX viviam-se as ideias liberais do Estado mínimo, ou seja, pouca intervenção na vida do cidadão, quer seja nas relações sociais, quer seja sobre sua propriedade, sendo que as maiores questões gravitavam em torno do mercado e seu progresso, assim, prezava-se sempre pela liberdade do indivíduo. Dessa forma, as questões de cunho social não compunham as maiores preocupações estatais, contudo, tais questões vinham sendo fomentadas pelo processo de expansão mercantil, o que dava causa para a exclusão e desigualdades.

A questão social teve um tratamento mais intenso depois da crise econômica de 1929, passando o Estado a figurar como um mediador entre capital e trabalho (COHN, 2005, p. 49) e assim intervir e regular a questão social. Essa modificação no tratamento social trouxe vantagens, pois a reorganização social atingiu a família e a criança, passando esta também a ser sujeito de preocupação social.

Essa mudança de comportamento social também ocorreu em virtude da mudança na legislação voltada para esse público específico. Assim, com a entrada em vigor do Código Mello Mattos, em 1927, em que se estabeleceu a necessidade de intervenção estatal para o bem-estar dos menores, que foi ampliada com a Constituição Federal de 1937, a qual delegou ao Estado a responsabilidade de proteger a população infantil no caso de carência financeira, frise-se que ainda não vigorava o princípio da prioridade absoluta.

A primeira ação foi a criação do SAM, com ações repressivas voltadas para o menor infrator, transferindo os necessitados, carentes ou abandonados para os patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos. Na sequência, surgem novas entidades de iniciativa federal, que ofereciam assistência social e educação básica a crianças e jovens, tais como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), entre outras que protagonizavam trabalhos voltados para o amparo assistencial da população infantojuvenil privada, de alguma forma, da convivência familiar.

Seguindo os acontecimentos políticos e sociais, com o final da ditadura, os cuidados com a infância se mantiveram da mesma forma, mas pela influência da conjuntura política do País foi criada a Campanha Nacional de Merenda Escolar e do Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência, período em que também foi extinto o SAM e ainda editada a Lei 4.513/64 e criada a Política Nacional de Bem-Estar do Menor – PNBEM, política assistencialista que visava à padronização das ações sobre o menor por meio de órgãos executores uniformes em conteúdo, método e gestão. O órgão nacional responsável pela aplicação da PNBEM era a Funabem, que se subdividia, na esfera estadual, nas Febem's, não trouxe resultados felizes para a infância brasileira, o que já foi objeto de estudo desta pesquisa.

Na saga protetiva de crianças e adolescentes, uniram-se Unicef, Funabem e Secretaria de Ação Social do Ministério de Previdência e Assistência Social e implantou-se o Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, cuja execução logrou experiências e resultados positivos no trato com crianças de rua, até que em 1984 foi realizado em Brasília o Iº Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninas e Meninos de Rua, os quais expuseram a força dos movimentos sociais em prol da infância e culminou com a adoção do Princípio da Prioridade Absoluta, cujo histórico já foi exposto neste trabalho.

Já na vigência do ECA, outras instituições especializadas tiveram origem, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, as ONG's, conselhos de direitos, entre outros, havendo ainda, várias ações que integravam os interesses articulados na legislação específica. Desta forma, com a necessidade concreta, foram criadas várias políticas articuladas com os Ministérios, por exemplo, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), até os programas atuais, como o Programa Bolsa Família que, na operacionalização, conta com o SUS e as prefeituras municipais, como gestores locais.

A caminhada legislativa, como se observa, deixou desatendida a população infantojuvenil, por muito tempo, desta forma, além da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, justifica-se todo o aparato legal aqui exposto, fundamentando também, a urgência em se implementar as políticas públicas relativas aos direitos dessa comunidade. Nesse

sentido, destaca-se o pensamento de Souza (2009, p. 142-143), o qual entende que o Estado tem uma dívida com as crianças e os adolescentes desde sempre, porque até a Constituição Federal de 1988 esses indivíduos não eram considerados sujeitos de direitos.

Atualmente, as políticas públicas voltadas para a infância devem buscar diminuir as desigualdades sociais e gerar condições para o desenvolvimento da capacidade humana, com vistas a angariar a possibilidade de crescimento saudável e propiciar a sua vivência num ambiente melhor. Essa necessidade é melhor esclarecida pela doutrina:

As políticas públicas devem atacar os fatores de risco imediatos ou não, como a falta de laços afetivos entre pais e filhos, desintegração familiar, uso de bebidas alcóolicas ou drogas e acesso a armas de fogo. E, para que essas políticas adquiram abrangência e consistência é importante que sejam adotadas políticas econômicas e sociais amplas e permanentes que ataquem a pobreza, a desigualdade de gênero e outras formas de discriminação, o desemprego, a falta ou precariedade da infraestrutura e da oferta de bens e serviços essenciais, como o saneamento básico.

Conclui-se, portanto, que pesquisas e mecanismos nacionais sistemáticos de coleta de dados devem ser desenvolvidos e implementados para a identificação e acompanhamento de grupos vulneráveis, formulação e monitoramento de políticas públicas voltadas à promoção social e efetivação dos direitos dessas populações. (NAVES; GAZONI, 2010, p. 143)

Para o exercício da política de atendimento é importante a descentralização administrativa que ocorreu com o Estatuto da Criança e do Adolescente, como já mencionado, uma vez que permite a promoção de ações protetivas nas demais esferas de governo, o que aproxima a administração da causa do problema e também auxilia na execução dos programas federais implementados.

Conclui-se, pela pesquisa, que a Constituição Federal atribuiu competência para o Estado no sentido de que este seja o efetivador dos direitos expressos no instrumento normativo constitucional e, no que diz respeito aos direitos sociais de caráter prestacional, o canal concretizador para a sua efetivação é a implementação de políticas públicas, o que se passa a abordar.

2.3 Necessidade de Políticas Públicas Sociais Para a Efetivação dos Direitos Fundamentais

O menor é, por sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, privado de condições para prover seu próprio sustento, logo, depende de ações externas para que seja sustentado de forma digna pela família, por responsáveis legais ou até mesmo, de certa forma, pelo Estado. No caso de privações ou violações de direitos, cumpre ao Estado a obrigação de prover as necessidades no caso de carência material, proteção dos direitos fundamentais e prestação de direitos sociais por meio de políticas públicas (NAVES; GAZONI, 2010, p. 121). Para garantir esse atendimento, faz-se necessário, o diagnóstico do problema, seu estudo, planejamento e implementação de políticas sociais que alcancem a totalidade da população infantojuvenil carente.

De outro lado, as políticas públicas são entendidas como mecanismos de execução de ações positivas do Estado e de regulação social, mais especificamente as políticas públicas sociais que se referem aos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Visam à melhoria das condições de vida da criança com vistas a garantir a efetivação de todos os direitos sociais que a legislação protetiva outorgou, considerando ainda, a Doutrina da Proteção Integral e ditames constitucionais, que reforçam a necessidade de efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, protegendo esses direitos e considerando-os a essência da proteção integral. Corrobora, nesse sentido, a doutrina:

Penso, outrossim, que aqui reside o centro da ideia de proteção integral dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Esse núcleo é a noção de que sem a efetivação dos chamados “direitos sociais” de crianças e adolescentes – especialmente educação, saúde, profissionalização, direito ao não trabalho no seu particular umbricamento com direito à alimentação – não se logrará material proteção a seus direitos fundamentais.

Daí deriva que sem a implementação de políticas públicas que assegurem a efetivação desses direitos, não se alcançará a proteção integral da infância e da juventude. (MACHADO, 2003, p. 136-137)

A necessidade de políticas públicas sociais encontra guarida legal no art. 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente: “A criança e o adolescente têm direito a proteção, à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o crescimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”. Aliando essa determinação ao art. 227 da Constituição Federal, observa-se que instituída legalmente a determinação da

implementação de políticas públicas sociais (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013, p. 21-22), quer para assegurar a saúde, educação e outros direitos individuais, quer para proteger e efetivar direitos do arranjo familiar, ou seja, atingir a estrutura da família, promovendo condições de vida digna.

Desta forma, a atuação estatal também deve ser no sentido de proteger a família como um todo, consoante ao preconizado no art. 226, *caput*, da Constituição Federal. Essa proteção é de suma importância também para os direitos fundamentais da criança e do adolescente, considerando que o seio familiar pode também figurar como cenário para as violações destes direitos, como já exposto, como também, por tratar-se de espaço para a realização de políticas públicas, o que é ilustrado pela doutrina, no entendimento de Souza (2008, p. 124):

Em virtude dos textos constitucional e estatutário, a família passou a ser o espaço ideal par a realização de políticas públicas e demais medidas governamentais que promovam a redução da mortalidade infantil, abandono familiar, abusos sexuais, falta da escola, dependência química e outras mazelas que atingem o grupamento juvenil. Isso significa que quaisquer políticas públicas ou ações produzidas pela sociedade e pelo Estado passam, obrigatoriamente, pelo reforço e outras mazelas que atingem o grupamento familiar.

Ao inserir a família como sujeito de direitos e deveres, a Constituição também determinou ao Estado a defesa e promoção dos direitos fundamentais a esse conjunto que compõe o núcleo familiar. Assim, para a consolidação desses direitos, outro caminho não há senão a implementação de políticas sociais, visto que as normas instituidoras de direitos sociais são de conteúdo programático, portanto prescindem de ações para sua efetivação e essas ações se implementam por políticas públicas sociais para concretização de direitos ou, como diz Sarmiento (2014, p. 29), ações que trabalham no desenvolvimento cultural e profissional para o alcance da plena cidadania e dignidade do tutelado.

É certa a necessidade de políticas públicas para a efetivação de direitos, contudo, em especial as políticas públicas sociais têm também outro viés, elas refletem uma carência no panorama fático-histórico, no sentido de que são articuladas para amenizar as dificuldades do grupo excluído, resgatar a sua dignidade e cumprir parte das promessas constitucionais, além de minimizar os efeitos do capitalismo e da globalização, os quais já foram abordados. Têm ainda, a função de oferecer e informar para os seus titulares direitos que as lutas sociais conquistaram, mas que, por eles mesmos, não são sabidos. É dizer, o indivíduo tem o direito, mas não sabe que o tem, não o conhece porque não desenvolveu suas capacidades e, portanto,

não busca a efetivação do direito. É necessário se reconhecer como “sujeito de direitos” e titulares destes (REGO; PINZANI, 2014, p. 84).

Embora as políticas sociais tenham também uma vertente compensatória, no que diz respeito aos excluídos ou a uma minoria específica, elas possuem também as características da universalidade, ou seja, devem beneficiar a todo o grupo populacional de maneira ampla, o que se contrapõe à focalização, que direciona os programas sociais para uma população específica, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade (SILVA; LIMA, 2014, p. 81). Assim, partindo do pressuposto de universalização das políticas públicas sociais e sua contraposição à focalização, é necessário envolver nesta análise, que o País executa um modelo atípico de políticas de bem-estar, as quais são executadas para minimizar o efeito do capitalismo, que formou uma classe de brasileiros que não angariam condições para a ascensão social, como já exposto.

Ocorre que, para que essa classe possa ser incluída em patamares de sobrevivência digna, deve ser feito também o resgate de cidadania com a colaboração da sociedade de forma geral, para manutenção da ordem social (COUTINHO, 2016, p. 141), nos termos que a justiça social propõe. Desta forma, cidadania deve ser vista nessa atuação, como o caminho pela conquista da igualdade, com a condescendência solidária daqueles que compuseram o seu capital humano para superar os efeitos do capitalismo em prol do bem comum. Assim, a universalização da prestação estatal abre espaço para a focalização das políticas públicas sociais, permitindo ao administrador público a resolução de questões pontuais ou dentro de uma necessidade constitucionalmente colocada e, aqui se destaca um dos fundamentos da República, que é a erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade, expresso no art. 3º, inc. III da CF, dando origem à “universalização relativa” (SILVA; SILVA, 2014, p. 80), na qual toda a população específica ou público-alvo que demanda atenção especial podem ser incluídos na política pública.

O modelo brasileiro de política pública não é o mais recomendado, como visto, contudo é indispensável para a garantia de subsistência de boa parte da população. No mesmo sentido e de forma enfática e intensa, Souza (2009, p. 122) observa a necessidade de políticas para melhoria das condições de vida da “ralé”, que constitui uma minoria no País:

Essa é a classe que compõe cerca de 1/3 da população brasileira, que está abaixo dos princípios de dignidade e expressivíssimo, condenada a ser, portanto, apenas “corpo” mal pago e explorado, e por conta disso é objetivamente desprezada e não reconhecida por todas as outras classes que compõem nossa sociedade. Essa é também razão da

dificuldade de seus membros construírem qualquer fonte efetiva de autoconfiança e estima social, que é, por sua vez, o fundamento de qualquer ação política pública.

A necessidade de políticas públicas sociais no Brasil decorre do seu cenário socioeconômico, que não permite aos seus cidadãos a mudança de vida ou a melhoria de condições de vida por si só, o que impede seu desenvolvimento. Nesse sentido, “a proteção social passa a ser assegurada como um direito” (COUTINHO, 2016, p. 141), para os quais as políticas públicas sociais devem ofertar ações que entreguem condições dignas de vida da população, também em prol do progresso do País.

Vale esclarecer que os programas de transferência de renda são focalizados em seguimentos da população pobre e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, saúde e trabalho (SILVA; LIMA, 2014, p. 31). Exemplo disso é o Programa Bolsa Família, no caso brasileiro:

Em termos gerais, os Programas de Transferência Condicionada podem ser definidos como aqueles que consistem em transferência de recursos financeiros a famílias abaixo de uma determinada linha da pobreza, as quais devem se comprometer a cumprir certas obrigações: há a exigência de contrapartidas tais como presença na escola e vacinação (no caso brasileiro). A combinação de auxílio monetário com exigências educativas e de saúde permitiria, ao menos em tese, atuar em duas frentes: no curto prazo, o alívio da pobreza; e, a longo prazo, com o desenvolvimento do capital humano, como uma forma de superar o mecanismo de reprodução intergeracional da pobreza. Esses programas se baseiam na premissa de que os mais pobres não têm oportunidades suficientes e estão mais expostos aos riscos, o que, no fim das contas, acaba significando grandes perdas de capital humano. (THOMÉ, 2013, p. 110)

Esse tipo de política pública social tem o apoio de organismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial, por considerarem o combate à pobreza um objetivo do desenvolvimento e um dos grandes desafios dos anos 1990/2000. A atuação do Banco Mundial nesse projeto de redução da pobreza é intensa, sendo, inclusive, de sua iniciativa, no início dos anos 90, a estruturação de programas voltados para a redução da pobreza e para se evitar outros problemas consequentes da pobreza que incidem diretamente na vida dos mais vulneráveis, como doenças e outros infortúnios, formando o que era chamado de “rede de segurança social” que, para o Banco, nas palavras de Coutinho (2013, p. 33) “[...] atacam de forma mais eficiente

e precisa – isto é, como menos desperdícios e custos administrativos – problemas como a fome, a desnutrição, o analfabetismo e a falta de acesso a serviços essenciais”.

Assim, com vistas a proteger e implementar os direitos fundamentais da criança e do adolescente ou visando à população como um todo, a pobreza deve ser combatida, visto que sua vivência pode comprometer a capacidade dos indivíduos, o que prejudica também o progresso do País, como salienta Sen (2000, p. 110-111), ou seja, a ação estatal, por meio de políticas públicas sociais, urge para o próprio desenvolvimento da nação.

2.4 Panorama Socioeconômico e Transferência de Renda

Analisando a situação socioeconômica brasileira, constata-se que o grande desafio para o Estado não está somente em efetivar direitos fundamentais, mas também em estabelecer um desenvolvimento econômico nacional que proporcione crescimento e riqueza ao País. Essa necessidade é permanente no Brasil desde a crise de 1929.

Mesmo com o advento do Estado Social, que buscou uma maior outorga de direitos sociais visando o bem-estar da população, ainda há sequelas no panorama econômico e social do País, inclusive porque o próprio bem-estar prometido tem seus desafios, quais sejam: a) capacidade de a sociedade gerar renda por meio do mercado de trabalho para sustentar seus membros; b) capacidade de os Estados proporcionarem sustento e proteção aos dependentes, ou seja, aqueles que carecem de renda ou para quem as rendas do mercado de trabalho se mostram insuficientes (CEPAL/UNICEF, 2010, p. 187), e estes não foram alcançados.

O caos instalado no pós-guerra só foi amenizado a partir de 1988 com as diretrizes instituídas pela Constituição Federal, que introduziu e dinamizou ações de assistência social no âmbito da Seguridade Social e universalização da saúde e educação, porém no campo fático a situação ainda era caótica. Esta é a narrativa de Paiva; Falcão; Bartholo (2013, p. 27):

Embora a Constituição definisse a proteção à família, à infância e à adolescência entre os objetivos da Assistência Social, no que tange à segurança de renda, o sistema de proteção social vigente até a primeira metade da década de 1990 deixava sem cobertura a população pobre em idade ativa, com capacidade produtiva, e, especialmente, as crianças. Isso explicava o fato de as taxas de pobreza e extrema pobreza da população mais jovem (notadamente crianças até 15 anos de idade) serem, na prática, o dobro da média nacional, mostrando que este grupo era o mais vulnerável do ponto de vista social.

O combate à fome e à pobreza só tomou corpo após a estabilidade da democracia, tendo início um novo momento para o combate à miséria, através da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, campanha protagonizada pelo sociólogo Herbert de Souza – o Betinho, durante o governo de Itamar Franco. Na mesma década, em 1992, foi fundado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), órgão composto por representantes da sociedade civil e governo cuja função era coordenar políticas públicas no âmbito da segurança alimentar e do combate à fome.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, houve mudança na economia, com o Plano Real, as privatizações e um maior crescimento do terceiro setor com o fomento das organizações não governamentais (ONG's). Nessa época, a proteção social não era foco do governo, inclusive porque esperava-se a melhora no setor social, como resultado das políticas econômicas, dentro da premissa de que, se houvesse emprego, consequentemente haveria crescimento e diminuição da crise social. Mostra desse pensamento se tem com a verificação de pequeno movimento nas ações sociais governamentais, como o início dos programas de transferência, por estímulo e recomendação do Banco Mundial. Demonstra esse período, a narrativa:

Partindo da suposição de que as pessoas correm riscos (risco de contrair doenças, enfrentar o desemprego, crises financeiras, recessões, entre tantos outros), e de que esses riscos a todo tempo ameaçam sobretudo os mais pobres e vulneráveis e de que uma vez vitimados, esses em geral têm de vender os seus bens, ativos e meios de subsistência, além de obrigar suas crianças a trabalhar, nas décadas de 1980 e 1990 o Banco Mundial passou a advogar a estruturação de tais redes de segurança social, isto é, arranjos concebidos para reduzir a incidência de infortúnios em relação aos pobres. Essas redes, explicou o banco, são mecanismos que mitigam os efeitos da pobreza e de outros riscos em domicílios vulneráveis. Elas podem ser privadas, informais ou implementadas por governos e proveem comunidades com renda adicional, transferência in natura ou subsídios para que haja oferta de serviços públicos, saúde e acesso às escolas. (COUTINHO, 2013, p. 32)

As políticas de transferência de renda, permitiram a experiência de alguma melhora na situação social da população extremamente pobre e fomentaram a efetivação de direitos fundamentais como educação e saúde ou, nos dizeres de Draibe (1993, p. 38), “a garantia de uma renda mínima remete, é verdade, a tese geral da garantia dos direitos sociais básicos a todos os cidadãos”.

Os programas de renda mínima elegeram as famílias pobres com crianças e adolescentes como a categoria-alvo do combate à pobreza atual e futura. Tratava-se de um investimento em recursos humanos na tentativa de integrar, de forma mais durável, a população jovem e pobre nas redes públicas de educação. O complemento de renda ofertado visava aliviar os constrangimentos materiais e permitir a essa juventude sair da extrema pobreza pela educação.

O objetivo dos programas era a redução das desigualdades de oportunidades pela ampliação dos anos de escolaridade e, conseqüentemente, o aumento da probabilidade de, futuramente, gerar sua própria renda. A experiência, contudo, mostrou que programas implantados de forma isolada não poderiam chegar a todos os rincões do País, então, no ano de 2004, esses programas sociais foram unificados num único programa: o Bolsa Família. Esse processo de unificação dos programas então em vigor e sua fundamentação legislativa são relatados pela doutrina, da seguinte forma:

Com vistas a atender à finalidade constitucional, a Lei nº 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família unificou as ações estatais de transferência de renda existentes: Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, de modo que houvesse uma gestão mais eficiente dos recursos destinados às políticas sociais, como se depreende da Exposição de Motivos nº 47, da Medida Provisória nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004. A unificação dos programas sociais e o conseqüente cadastramento único resultaram no maior controle quanto à seleção dos beneficiários e na melhor fiscalização do cumprimento das condicionalidades legais. (SANTOS; EHRLICH, 2011, p. 313)

Analisando o contexto social, num recorte em que se consideram os anos posteriores à segunda Guerra Mundial e as conseqüências do pujante capitalismo, ainda, a necessária busca pela democracia e do crescimento econômico, o País encontrava-se num contexto social em que a pobreza estava disseminada e isso era uma questão importante a ser trabalhada pelos governantes. Desta forma, os programas de renda mínima formaram o caminho a ser seguido e que se mostrou eficiente para superar as desigualdades e manter o seu sistema de bem-estar social ou sua “aguda tradição assistencialista nas políticas públicas” (DIAGNÓSTICO SISTÊMICO DO PAÍS, 2016, i)

Os programas de renda mínima e de transferência de renda têm papel importante e visam à melhora da população que, por motivos diversos, se encontra sem condições de suprir as suas necessidades básicas e possa ter condições de sobrevivência, o que envolve a satisfação de direitos sociais, como alimentação, educação e saúde e devem ser conduzidos de forma que

o indivíduo angarie meios para abandonar a dependência dos programas e possa, pela sua força, suprir as suas carências. Desta forma, a transferência de renda deve funcionar apenas como suporte para a sobrevivência imediata. Corrobora esse entendimento, a literatura:

Não se trata de conceber as políticas de transferência de renda como panaceia para a questão social da pobreza, da desigualdade e da exclusão sociais, muito menos de substituir o padrão clássico de inserção dos indivíduos na sociedade via trabalho, mas sim, assumi-las pelo que são: políticas e programas que apesar de terem um caráter redistributivo, trazem consigo a possibilidade de se transformarem em medidas estruturantes de um novo padrão de relações econômicas. Nesse ponto específico, ganha especial relevo a sua articulação com um conjunto de programas e políticas das outras esferas do Estado, que respondam ao desafio maior de como incorporar a igualdade para além da justiça distributiva impressa nas políticas sociais até então conformadas pela situação de pleno emprego.

Aqui se frisa que o parâmetro a reger as políticas e os programas de transferência de renda não devem ser a lógica da igualdade, por não contemplar a justiça distributiva e reduzi-las à necessidade (ou ao grau de carência dos indivíduos), mas a lógica da emancipação. (COHN, 2005, p. 53)

A emancipação e independência da família beneficiária dos programas sociais, não devem apenas ser buscadas como estatísticas de sucesso das políticas implementadas pelo governo, a sua execução deve também levar em conta o desenvolvimento do indivíduo visando o seu progresso, ou seja, que o beneficiário melhore as suas capacidades com o fornecimento de recursos para esse fim. Assim, os resultados dessas políticas devem mostrar-se a curto prazo, como solução emergencial para carência de necessidades básicas e a longo prazo como condições para o progresso do cidadão e de sua família, bem como, o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Sobre o desenvolvimento das capacidades humanas Sen, (2000, p. 94-95) diz:

Venho procurando demonstrar já há algum tempo que, para muitas finalidades avaliatórias, o “espaço” apropriado não é o das utilidades (como querem os “welfaristas”) nem o dos bens primários² (como exigido por Rawls), mas o das liberdades substantivas – as capacidades – de escolher uma vida que se tem razão para valorizar. Se o objetivo real de o indivíduo promover seus objetivos (como Rawls recomenda explicitamente), então será preciso levar em conta não apenas os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características pessoais relevantes que governam a conversão de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos.

²Sen (2000, p. 92) explica que bens primários são meios de uso geral que ajudam qualquer pessoa a promover seus próprios fins, como “direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e as bases sociais do respeito próprio”.

Pelo exposto, vislumbra-se a ideia de que no panorama socioeconômico que o País desenvolveu, há necessidade de programas de renda mínima e de transferência de renda, não somente para se efetivar parte dos direitos sociais, mas também para propiciar o próprio desenvolvimento humano do indivíduo e sua família, na expectativa de que esse indivíduo chegue ao patamar de produzir a sua própria autonomia e se “emancipar” da dependência das políticas sociais.

Várias visões existem sobre a efetivação de direitos fundamentais e a resolução de problemas sociais. Como contraponto do que aqui se busca demonstrar, há aqueles que defendam que o programa de renda mínima deve se dar de forma universal, ou, que seja distribuído a todos, evitando custos burocráticos e a humilhação do beneficiário. Outra forma seria a redistribuição de riqueza por meio de fomento econômico, em que seriam concedidos subsídios pelo Estado a agentes econômicos, bem como infraestrutura necessária para o bom desempenho das atividades econômicas. As visões seguem ainda no sentido de se fornecer fomento ao desenvolvimento social, sem repasse de prestações pecuniárias, mas com bons serviços públicos universais de educação, formação profissional, capacitação para o exercício de alguma atividade útil à sociedade e que garanta o sustento financeiro e o crescimento pessoal da parcela menos favorecida da população, fomentando a sua emancipação (SERRANO JÚNIOR, 2009, p. 138).

Nessa visão, não se considera que a concessão universal da renda mínima sem os critérios de elegibilidade é inviável, tendo em vista que a estrutura financeira do País e a não geração de renda suficiente para esse fim, já que a população brasileira compõe um número superior a duzentos e cinco milhões de pessoas, portanto, pouco provável seria a aceitação dessa hipótese e que ela trouxesse resultados positivos. Outra situação se daria com a possibilidade de fornecimento de subsídios tributários e infraestrutura, o que já ocorre no País com isenções e programas voltados, especificamente, para a expansão empresarial. Porém, essa medida não alcança a população pobre e extremamente pobre, porque a inclusão que se faz nas frentes de trabalho não é suficiente para atingir a parcela carente. Quanto à prestação de serviços públicos, demonstra-se que não são suficientes para suprir o mínimo necessário à sobrevivência considerada digna e fomentar o desenvolvimento da população, permanecendo a necessidade de uma maior proteção social para a população pobre.

A questão orçamentária é delicada, no que diz respeito às políticas públicas sociais, porque está condicionada à existência de orçamento público disponível, ou seja, o planejamento

orçamentário da administração pública deve prever a efetivação dos direitos fundamentais, por meio de políticas públicas, sendo assim, necessária uma reserva mínima para esse fim. Contudo, percebe-se a ausência de planejamento orçamentário, o que acaba evidenciando falhas no serviço público que, por sua vez, não consegue atender a toda a demanda. Há falhas também no planejamento orçamentário, no que se refere às questões sociais, vez que acabam por ser atendidas em situações emergenciais, sendo, muitas vezes, objeto de realocação orçamentária pelo administrador público. Situações como as citadas, inviabilizam a efetivação de direitos fundamentais sociais prestacionais, porque eles têm custo. Alternativa sugerida para estudo de resoluções para as questões orçamentárias é o debate democrático, em fase na qual seja possível se realizarem as escolhas orçamentárias.

O histórico econômico-social do País demonstra que temas como pobreza, desigualdade e exclusão cresceram por conta do capitalismo que instalado provocou “uma espécie de darwinismo social, colocando à margem da sociedade capitalista o hipossuficiente, o débil, o enfermo, o imigrante, o pobre, que sucumbem na luta com os mais fortes, desenvolvendo uma ética aética, voltada ao lucro a qualquer preço” (CAMBI, 2011, p. 216-217). Assim, conforme o Estado Democrático de Direito adotado pela Constituição Federal de 1988, o qual tem características assistencialistas, deve-se adotar políticas sociais pertinentes para o devido combate ao “darwinismo social” e, desta forma, o atendimento ao bem-estar da população excluída. Nesse sentido, a transferência de renda é uma medida que atende a esse fim.

Nesse diapasão e destacando a prática de programas de transferência de renda, Rego e Pinzani (2014, p. 61) recomendam a propositura de políticas de justiça distributiva, para que se resgate a cidadania e dignidade das vítimas da exclusão social:

Concretamente, nessas coletividades estão presentes certa atmosfera, certos mecanismos de relacionamento social que redobram o sofrimento psíquico e cívico dos seus membros. Exatamente nessas situações é que se fazem necessárias políticas de justiça distributiva no âmbito econômico e social e, simultaneamente, políticas culturais e educacionais voltadas à mudança dos paradigmas valorativos da sociedade em relação a elas. Seria o único modo de alterar substantivamente a formação de subjetividades dominadas, fornecendo-lhes oportunidades de obterem outras visões de si mesmas, libertando-as das estruturas de sentimentos fundada na interiorização das concepções que sustentam as exclusões e marginalizações múltiplas sofridas por elas.

Constata-se que nos programas de transferência de renda, adotados na América Latina, em substituição a programas voltados diretamente para o mercado de trabalho, ou

desenvolvidos para outros direitos sociais, destinados a grupos bem específicos, como crianças, por exemplo, os beneficiários da renda mínima, devido à liberdade que lhes é dada, conseguem aplicar os valores em outras áreas da sua vida que, por vezes, não são ofertadas de outro modo, o que gera condições para que essas famílias supram necessidades que elas conhecem e superem a pobreza. Esse modelo é perfeitamente condizente com o cenário brasileiro, vez que não há uma economia capaz de gerar trabalho em larga escala, o que dá azo para a manutenção da concentração de renda e, por consequência, à permanência da situação da pobreza.

Outros países da América Latina que também adotaram as políticas sociais de programa de transferência de renda, experimentam impactos positivos em seus resultados, os quais demonstram a diminuição da pobreza e desigualdade e, assim, uma maior proteção social:

As avaliações dos programas de transferência na América Latina indicam que são positivos, a curto e a médio prazos, os efeitos na educação (taxas de matrícula, frequência escolar, aprovação e autos na escolaridade). Também se pôde constatar a redução do trabalho infantil, bem como efeitos positivos nos serviços de saúde de prevenção e aspectos nutricionais. Na maioria dos programas de transferência, foi constatado o aumento na renda familiar, mesmo que, em alguns casos, não tenha sido suficiente para reduzir de forma contumaz os índices de pobreza. A focalização também está bem-sucedida: mesmo precisando ser mais concentrada no grupo de menor renda, a maioria dos beneficiados pertence aos dois quintis mais pobres da população de cada país analisado. (THOMÉ, 2013, p. 115)

O País vive a desigualdade por décadas, de maneira muito arraigada, tendo como fator principal a pobreza de sua população. No período compreendido desde a Constituição Federal de 1988 e início dos anos 2000, pouco progresso houve no sentido de modificar a situação de miséria, quadro que somente se modificou a partir de 2003, época de criação dos programas de transferência de renda, sendo recomendada a continuidade das políticas adotadas (CEPAL/UNICEF, 2010, p. 179).

Em suma, o panorama socioeconômico do Brasil amarga sequelas causadas pela história do próprio País, permanecendo parte da sua população na miséria e sem meios de, sozinha, sofisticar a sua subsistência, o que o qualifica, internacionalmente, como um dos “países mais desiguais do mundo, com Coeficiente de Gini maior do que a maioria dos países, à frente apenas da Colômbia e de Honduras na região da América Latina e Caribe e de alguns países da África Subsaariana”. (DIAGNÓSTICO SISTÊMICO DE PAIS, 2016, p. viii). Dessa forma, o papel desempenhado pelas políticas públicas sociais é relevante no sentido de que

podem elevar a satisfação de direitos fundamentais básicos, bem como estimular o desenvolvimento do capital humano e autonomia dos seus beneficiários.

2.5 Visão Sobre Alguns Programas Sociais de Renda Mínima já executados

No Brasil, desde os anos de 1990 os programas sociais vêm sendo implementados na tentativa de resgate do cidadão da pobreza, diminuição da desigualdade e promoção do bem-estar social, como já relatado. Nessa esteira e visando alcançar as minorias, em 1995, começou a ser executada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742/1993), com a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), política social assistencial que contempla a renda mínima sem qualquer contraprestação, cuja concessão está condicionada ao estudo de renda *per capita*, que deve ser seja igual ou inferior ao $\frac{1}{4}$ do salário mínimo o que garante ao idoso carente ou pessoa portadora de deficiência física (art. 20, § 3º da LOAS), o equivalente a um salário mínimo. Esse benefício enfrentou alguns obstáculos quanto à comprovação do estado de miserabilidade, requerido para a sua concessão, sendo que, diversas demandas judiciais acabavam por ser providas, contudo, utilizando com fundamentação outras leis, como a do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004) e do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei 9.533/1997). De todo modo, o benefício continua a ser concedido, conforme prevê a política social constitucional. Na mesma época, vigorou a Comunidade Solidária, programa governamental que tinha por objetivo ações de combate à pobreza em Municípios bastante vulneráveis, focando o extermínio da fome. Tratam-se de programas de renda mínima.

É oportuna a distinção de programa de renda mínima e programa de transferência de renda, com o esclarecimento de que o diferencial reside na condicionalidade imposta a determinado programa, assim, nos programas de renda mínima não é cobrada qualquer “contrapartida do beneficiário”, ao contrário do que ocorre nos programas de transferência de renda (SOARES, SÁTYRO, 2009, p. 8), nos quais, por exemplo, o beneficiário deve comprovar a frequência escolar.

Os programas de renda mínima e de transferência de renda condicionada anteriores ao Bolsa Família focavam uma política de assistência social capaz de trazer alívio imediato à população pobre, mas não se mostravam eficientes a longo prazo, na emancipação futura da família e erradicação da pobreza. Eles totalizavam 12 programas, conforme o Estudo nº

273/2003, realizado pela Consultoria Legislativa do Senado, por solicitação da então Senadora Lúcia Vânia, que tratou sobre a unificação de alguns desses programas. São eles:

NOME	ANO DE CRIAÇÃO	PÚBLICO-ALVO	VALORES
Aposentadoria e pensões rurais	1972	Trabalhadores rurais	1 salário mínimo
Seguro Desemprego Trabalhador	1986	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca	De 1 salário mínimo a R\$ 336,78, durante até cinco meses. Para o trabalhador doméstico e para o pescador artesanal, 1 salário mínimo
Abono Salarial PIS/PASEP	1990	Trabalhador que receber em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/Pasep há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30 dias)	1 salário mínimo
Renda Mensal Vitalícia	1994	Idosos com mais de 70 ou inválidos sem meios de subsistência nem amparo	1 salário mínimo
Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas)	1995	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda <i>per capita</i> inferior a um quarto de salário mínimo	1 salário mínimo
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1996	Crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo <i>per capita</i>	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana
Bolsa Qualificação	1999	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador	Calculado com base nos 3 últimos salários
Bolsa Escola	2001	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo <i>per capita</i>	R\$ 15 por criança até 3 crianças
Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	2001	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda familiar <i>per capita</i> seja de até meio salário mínimo	R\$ 65 por mês
Bolsa Alimentação Crianças	2001	Crianças, até 6 anos, gestantes e nutrizes até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo <i>per capita</i>	R\$ 15 por criança até 3 crianças
Seguro Safra	2002	Família em situação de risco na área da seca	R\$ 100 / parcela (máximo de 6 parcelas)
Auxílio Gás	2003	Famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis	R\$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcelas de R\$ 15

QUADRO 1 – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM VIGOR NO BRASIL, QUE COMPUNHAM A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL ANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

FONTE: Estudo nº 273/2003, realizado pela Consultoria Legislativa do Senado (2003)

O quadro revela a existência de programas concorrentes e sobrepostos, quanto ao seu objeto e público alvo. Desses, destacam-se alguns que foram implementados com objetivos específicos para atender aos direitos de crianças e adolescentes. O primeiro deles é o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI), que tem por objetivo retirar crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante, tanto na zona rural quanto na urbana, além de sua manutenção na escola e na jornada ampliada. É um programa de transferência de renda condicionada, com a contrapartida de que crianças e adolescentes apresentem frequência mínima de 85% na escola e em Ações Socioeducativas e de Convivência (jornada ampliada).

Os programas de Renda Mínima eram ligados à educação, como o Bolsa Escola e à saúde, como o Bolsa Alimentação, ambos focavam o público infantojuvenil, com alguma distinção entre eles e funcionavam de maneira bastante similar ao PBF, ou seja, seu núcleo básico consistia na concessão de uma renda complementar a famílias muito pobres, não havia, contudo, a distinção entre pobreza e extrema pobreza para balizar ingresso no programa social e o valor do benefício.

O Bolsa Escola foi instituído pela Lei 10.219/2001, de 11/04/2001, com o objetivo de garantir uma renda mínima às famílias cuja composição tivesse crianças de idade entre 6 e 15 anos, com ações socioeducativas e a comprovação de frequência escolar mínima de 85%, para a manutenção no Programa. O valor repassado à família era de R\$ 15,00 por criança, limitado a três benefícios por família. A sua coordenação era de responsabilidade do Ministério da Educação.

Em 06/09/2001, foi criado pela Lei 2.206-1/2001, o Bolsa Alimentação, que contemplava o repasse também do valor de R\$ 15,00, limitado a R\$ 45,00 por família, destinado à promoção de condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses a 6 anos, visando o combate à desnutrição e à mortalidade infantil. Neste Programa, o responsável pela coordenação era o Ministério da Saúde.

Mais tarde, em 24/01/2002, o Decreto 4.102/2002, instituiu o Auxílio Gás, coordenado pelo Ministério das Minas e Energia e destinava o valor de R\$ 7,50 por mês às famílias para complementar o preço do botijão de gás, sendo requisito para a concessão do benefício a comprovação da renda *per capita* inferior a meio salário mínimo ou estar a família inscrita nos Programas Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação.

Já o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), que ficou conhecido como Cartão Alimentação, foi instituído pela Lei 10.689, de 13/06/2003 e era dirigido às famílias, com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, para a garantia de manutenção de

alimentos na residência, visando à segurança alimentar e nutricional da população de baixa renda, sem exigência de contraprestação. Este programa era coordenado pelo Poder Executivo, com orçamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Os Programas eram inovadores em comparação aos programas assistenciais porque prescindiam do requisito de contribuição prévia, rompiam, de certa forma, com o sistema de cestas básicas e permitiam às famílias a gerência dos valores de forma mais adequada para atender às suas necessidades. Nos programas assistenciais há a distribuição de alimentos, leite e outros, ou seja, a assistência prestada nem sempre é a que vigora na família e pode também não contribuir para o desenvolvimento e emancipação do material humano. Outro elemento que também era inovador era a cobrança na área da educação como contrapartida para participação no programa. Assim, mais um direito social era garantido às crianças e aos adolescentes.

O cenário instalado contribuiu para amenizar problemas como desnutrição e mortalidade infantil, mas não foi possível avaliar os seus impactos pela gama de programas em execução, cada qual com seu objetivo, orçamento e custo e com gerências diversas, o que permite compreender o caos instalado, seja quanto ao gerenciamento geral e prospecção de resultados, quanto para o custeio desses programas e avaliação das políticas. Nessa toada, as críticas foram inevitáveis, pela impossibilidade de avaliação de efetividade dos Programas. Essa é a observação da literatura governamental:

Caso a eficácia relativa dos diversos programas fosse mapeada, seria possível concentrar os recursos disponíveis naqueles programas comprovadamente com maior impacto e, com isso, aumentar a efetividade da política social. A fim de tornar efetiva uma política social tão diversa como a nossa, é necessário um esforço permanente de avaliação, o qual permitirá a concentração de recursos em um espectro menor de programas de maior efetividade. Além disso, temos que cada programa apresenta algum grau interno de heterogeneidade, isto é, algumas características do benefício podem variar, da mesma forma que o perfil dos beneficiários. A avaliação de impacto, ao identificar como o impacto varia de acordo com a natureza do benefício e do beneficiário, permite redesenhar programas e populações-alvo, de maneira a otimizar a eficácia do programa. (BARROS; CARVALHO, 2003, p. 10)

Na tentativa de uniformizar o cadastramento foi criado o Cadastro Único (CadÚnico), em 2001, pela Lei que se transformou numa importante ferramenta para a localização das famílias em situação de maior necessidade e que até hoje auxilia em outros programas sociais, por exemplo, no Programa Minha Casa Minha Vida, por centralizar todas as informações e fornecer parâmetros para a avaliação de programas, como a composição do núcleo familiar e seus rendimentos financeiros, ainda, a inserção das famílias em outros programas sociais,

porém, não foi útil o suficiente para dirimir as questões relativas à avaliação dos Programas, então em execução.

A mesma questão administrativa que levou à criação do CadÚnico também foi apontada pelas críticas que os Programas recebiam devido à desarticulação de informações, gestão de execução e resultados (BARROS; CARVALHO, 2003, p. 11). A desinformação chegava também ao aspecto financeiro, porque havia grande dificuldade de obtenção de dados concretos com os custos e outros como abrangência, cumprimento dos objetivos dos Programas, o que impossibilitava a extração de resultados estatísticos e a mensuração sobre a situação de pobreza.

Os Programas de transferência de renda que motivaram o PBF funcionavam primeiramente na esfera municipal, tendo como pioneiro o lançado em 1995 nas cidades de Campinas/SP e Brasília/DF. Mais tarde, também motivado pelo caos administrativo na coordenação dos programas e na atuação do Programa Fome Zero, que transferia renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, criou-se o PBF, em 2003, sendo concentrado todo o controle na esfera federal, pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), sob a responsabilidade do MDSA, o que significou a unificação de parte dos programas sociais e assistenciais em vigor, sendo que essa unificação só foi concluída em 2007, com a migração dos Programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, sendo mais tarde integrado o PETI ao PBF.

A unificação visava à melhoria nas políticas públicas sociais ofertadas, pela possibilidade de focalização do Programa, no que se refere ao seu público-alvo, vez que contempla o conjunto familiar, enquanto nos demais programas a focalização atingia a membros de forma distinta; ainda, a correção de problemas operacionais como: “sobreposição e concorrência de programas nos seus objetivos e no seu público-alvo, necessidade de planejamento e coordenação geral desses programas e de ampliação do público-alvo” (SILVA; LIMA, 2014, p. 48), o que significou ganho para as famílias beneficiárias pelo aumento de valor do benefício e para a administração, de modo geral, na economia de trabalho para cadastramento, triagem, organização, coordenação e gerência, porque a multiplicidade de gestores foi reduzida a somente um Ministério, tornando a política pública social mais eficiente e menos burocrática.

O novo modelo de programa social, coleciona ganhos com a unificação dos programas sociais, Campello (2013, p. 15-16) observa que não se tratou apenas de uma unificação, mas de gestão e base de dados. As unificações ocorridas eram uma estratégia federal que ao mesmo tempo integrasse as políticas de educação, saúde e assistência social e acompanhamento das

condicionalidades, sobretudo para garantir o acesso dos seus destinatários aos serviços públicos ofertados, ainda, um programa que agregasse os seus destinatários como um todo.

Verificando os objetivos de sua criação e o cenário da época e mesmo a dificuldade de gestão de informações nos antecessores do PBF, de forma geral é possível afirmar que os Programas de transferência de renda implementados auxiliaram diretamente na redução da pobreza do País, contudo, no que diz respeito à desigualdade, a melhora somente foi experimentada com o Bolsa Família, fato que diferencia positivamente o novo modelo de política de transferência de renda. Essa é interpretação que se extrai da literatura especializada:

Fato é que desde o ano de 2001 não apenas a pobreza, mas também a desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini, vêm diminuindo de forma inédita no Brasil. Entre 2001 e 2008 pode-se dizer que os ricos perderam e os pobres ganharam, isto é, os primeiros, em proporção, se apropriam de menores parcelas da riqueza em relação aos segundos. O coeficiente Gini, que em 2001 era igual a 0,59, decresceu constantemente, chegando a 0,55 em 2008. Nesse período, a renda dos 10% mais pobres cresceu seis vezes mais rápido do que a renda dos 10% mais ricos. Em 2009 o Gini brasileiro, que foi um dos mais altos do mundo no final da década de 1980, baixou para 0,54. [...]

Para os presentes fins, importa frisar que a implementação de medidas redistributivas efetivamente capazes de reduzir a desigualdade e a pobreza de forma contínua tem sido uma exceção no Brasil. Políticas públicas como o salário mínimo, as aposentadorias rurais, o controle da inflação, o benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outras, têm colaborado – em alguns casos significativamente – para essa redução, o Programa Bolsa Família, o carro chefe. (COUTINHO, 2013, p. 71)

A questão da efetivação de direitos fundamentais é problema latente para o Estado resolver e a melhor solução, considerando os ditames constitucionais, com a implementação de políticas eficientes e que proporcionem à população condições dignas de vida e de crescimento sadio. Especificamente no que se refere à criança e ao adolescente, as políticas públicas atuam de maneira isolada, satisfazendo a direitos pontuais. Contudo, para melhor atender as suas necessidades não bastam apenas ações isoladas, posto que a criança vive num sistema de dependência para a própria subsistência e, considerando o que determina a Doutrina da Proteção Integral, a família também deve contribuir para o desenvolvimento dessa criança. Contudo, se essa família não tem as condições necessárias para dar o devido tratamento que os filhos necessitam, as políticas públicas devem auxiliar essa família.

Dessa forma, considerando que desigualdade e pobreza não afetam somente crianças e adolescentes, as políticas devem agir no todo, ou seja, tratar toda a família e proporcionar o mínimo existencial para sua sobrevivência. Nesta esteira, os programas de transferência de renda

trazem o bálsamo para amenizar a situação de pobreza e extrema pobreza, levando à efetivação de direitos fundamentais da criança e do adolescente, considerando suas condicionalidades, vez que a família não poderá se esquivar de manter os filhos na escola e zelar pela sua saúde e das gestantes, sob pena de sofrerem as penalidades determinadas, como ocorre atualmente no PBF.

3 AVALIANDO O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A pobreza é um problema social que movimenta toda a estrutura governamental do País e essa realidade não é recente. Ao longo dos anos, ela é motivo de promessas políticas e até mesmo de implementação de várias políticas públicas com vistas ao progresso e ao bem-estar da população. Porém, o problema persiste e a pobreza afeta a população de uma forma geral, contudo, de forma acentuada a minoria composta por crianças e adolescentes. Na busca do bem-estar social os governantes buscaram todos os caminhos para entregar à população condições mínimas de subsistência, visando a sua saída da desigualdade social e da pobreza, com foco nas minorias.

As políticas públicas voltadas ao bem-estar são objeto de ações governamentais desde a década de 90, época em que vigorava o “Comunidade Solidária”, que despertou a preocupação para o tema, todavia, a criança, até então, não integrava o grupo de risco de necessitados nos pensamentos governistas, passando a ter prioridade somente com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 1998, com os primeiros programas de transferência de renda, a partir dos anos 2000, a exemplo do Bolsa Escola, o PETI, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás (THOMÉ, 2013, p. 97-99), os quais foram posteriormente incorporados pelo Programa Bolsa Família, como já exposto.

A partir de 2003, com a troca no comando do governo do País, a política social tomou maior corpo e passou a ser priorizada nas ações executivas, que “atuou não apenas com a implantação e expansão do PBF, mas principalmente concedendo reajustes anuais ao salário mínimo, que tiveram aumento real de 53%” (THOMÉ, 2013, p. 105) e, ainda, facilitou o acesso a crédito de maneira geral.

Sinteticamente tem-se que a década de 80 foi marcada por movimentos que levaram à redemocratização do País; os anos 90 foi marcado por políticas que levaram à estabilização econômica; e, as políticas implementadas nos anos 2000, foram e são mostras da preocupação com o social, como a queda da pobreza e desigualdade, com a erradicação da fome, considerando também, nesse sentido, a Lei de Segurança Nacional que determina a execução de políticas de distribuição de renda objetivando o acesso à alimentação, bem como, com a melhoria da escolaridade, o que fomentou a idealização e execução dos programas de transferência de renda no País. Nesta linha, desponta o Programa Bolsa Família.

Essa política pública social visa à distribuição de renda às famílias que vivem na pobreza e na extrema pobreza, dando a possibilidades a elas de poderem planejar seu gasto e,

desta forma, garantir suas necessidades específicas e principalmente em virtude de suas condicionalidades que são exigidas dentro de um sistema de corresponsabilidade (COHN, 2005, p. 52) têm condições de promover a efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

O PBF trabalha em eixos que promovem a transferência de renda junto a condicionantes que permitem o acesso da família beneficiária aos direitos sociais básicos. Ainda como objetivo, pretende que as famílias saiam do estado de vulnerabilidade em que se encontram, ou seja, da pobreza e extrema pobreza e, para isso, trabalha dentro do sistema de corresponsabilidade, em que a família também é responsável pela sua manutenção no Programa e com a gestão partilhada entre os entes federados.

3.1 Fundamentos Legais

Os programas de transferência de renda do Governo Federal em execução até 2003 passaram por uma unificação, por meio da Medida Provisória 132/2003, que na sequência foi convertida na Lei 10.836/2004, de 9 de janeiro de 2004, que deu origem legal ao Bolsa Família. Essa Lei, por sua vez, já foi objeto de algumas alterações e incrementos por meios de portarias, mas a regulamentação se encontra no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o qual traz regras de funcionamento do Programa.

O Programa trabalha em eixos integrativos que incluem a família em outros programas de políticas sociais, como o Programa Saúde da Família, outros de esfera municipal e ainda os elaborados pelo Plano Nacional de Assistência Social, que destinam auxílio em produtos ou bens específicos, como os programas de leite, tudo com o fim de atingir os seus objetivos básicos, determinados pelo art. 4º do Decreto 5.209/2004:

Art. 4º – Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são: I – promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III – estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV – combater a pobreza; e V – promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (Decreto nº 2509/2004).

Mas o destaque legislativo e determinante para a execução do Programa é dedicado às condicionalidades que são objeto da Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012, porque se traduzem no principal canal de acesso aos direitos protegidos, uma vez que as condições para recebimento do benefício exigem o cumprimento do mando contido neste instrumento normativo, o qual coloca o beneficiário e o seu direito social. Em outras palavras, o Programa incentiva e estimula a família a buscar os seus direitos sociais, sob pena de deixar de receber o valor que lhe é disponibilizado pela sua eleição para fazer parte do Programa. A mesma Portaria também prevê a aplicação das sanções previstas, em caso de não cumprimento das condições estipuladas, como se verá adiante.

A referida Portaria carrega uma das colunas do Programa e não se trata de uma lei, mas sim de um instrumento normativo, provido de menor importância dentro da hierarquia das normas, sendo ainda possível sua frequente revisão sem todos os trâmites para se aprovar um ato legislativo de maior robustez, porque é de competência do próprio Ministério. Pela proximidade da autoridade expedidora da portaria, o gestor do Programa, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, consegue aliar a execução do serviço público, com os ajustes necessários para a sua maior eficiência, o que contribui para uma maior agilidade na correção de falhas e na ampliação da política em execução.

Como já se referiu, a Portaria 251/2012 é a legislação basilar do Programa Bolsa Família e responsável pela condução de toda a Política, tendo o seu fundamento previsto e expresso no preâmbulo do instrumento. Nesta parte normativa, também estão previstos os objetivos das condicionalidades:

CONSIDERANDO que, no contexto do Programa Bolsa Família, as condicionalidades visam a ampliar o acesso das famílias às políticas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população beneficiária, assim como a fortalecer a capacidade de o Poder Público oferecer tais serviços; A legislação citada compõe o rol protetivo da normatização do Programa, contudo, a expedição de Portarias pelo MDSA que tratam especificamente sobre funcionamento do Programa.

A comunidade familiar é a destinatária objetivo do PBF e, por isso, a Lei 10.836/2004, em seu art. 1º, § 1º, inc. I previu o seu conceito de família: “I – família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela

contribuição de seus membros”. Esse conceito abarca aquele adotado pelo art. 25 do Estatuto da Criança e do Adolescente já citado neste trabalho, mas também trabalha com uma rede de relações, dentro de uma lógica de direitos e obrigações, de solidariedade e lealdade. Não se atribui às relações sanguíneas ou jurídicas mais importância que as relações de afinidade e solidariedade, mesmo não havendo regularização jurídica da situação. Isso significa que o PBF trabalha com desenhos diferentes de famílias, para atingir seu objetivo de resgate da família da extrema pobreza.

Ainda no que se refere à fundamentação legal norteadora dessa política social, destaca-se que os eixos integrativos do Programa são trabalhados pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), sob a responsabilidade e supervisão do MDSA que, quando necessário, atua com fins legislativos para elaborar e publicar as Portarias que normatizam o funcionamento do Programa e delega a execução de atividades aos órgãos envolvidos. Assim, não será elencada toda a legislação do Programa neste tópico, porque, no decorrer do capítulo, as disposições legais pertinentes serão inseridas ou informadas no texto.

3.2 Características

O Programa funciona como uma política de atendimento de necessidades básicas, em que a oferta de acesso aos serviços públicos, com pagamento de benefícios, tendo como destinatário o conjunto familiar, como o próprio nome revela, diferentemente do que ocorria com os demais programas de transferência em vigor antes da criação do PBF, os quais tinham ações que atingiam os membros da família, de forma isolada.

Os principais objetivos do PBF visam articular as ações sociais e a transferência de renda, com destaque a três pontos: 1) unificação dos programas anteriores e adoção de critérios públicos de elegibilidade do programa. 2) acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde pelos beneficiários, ou seja, da frequência escolar e dos cuidados básicos com a saúde (calendário de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação); 3) o objetivo de formular parcerias com as três esferas do governo, não apenas para implementar o Programa, mas também para priorizar os beneficiários em outros programas. Busca-se, assim, unificar as ações para o alívio imediato da pobreza e proporcionar medidas de médio e longo prazo para uma inclusão social efetiva e mantém a característica do modelo de política de transferência de

renda, sem a necessidade de contribuição prévia, fugindo do modelo bismarkiano, como ocorre com as aposentadorias.

A seleção das famílias beneficiárias, ou seja, a elegibilidade, conforme parágrafos do art. 2º da Lei 10.836/2004) é feita a partir do Cadastro Único, cujos dados são inseridos pelos gestores municipais. Podem inscrever-se famílias que têm renda *per capita* de até R\$ 154,00. Aquelas com renda familiar *per capita* de até R\$ 77,00 são elegíveis indiferentemente de sua composição, por serem consideradas extremamente pobres. As famílias de renda mensal entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00, as quais são consideradas pobres e elegíveis ao Programa apenas se, na composição familiar, existirem crianças e adolescentes de até 15 anos, mulheres grávidas ou nutrízes, conforme art. 18 do Decreto nº 5.209/2004.

O mesmo Decreto regulamenta, em seu art. 19, que os benefícios são divididos em básico e variável, de acordo com a composição familiar. O valor do benefício básico é de R\$ 77,00 e será concedido às famílias extremamente pobres. Já o benefício variável é R\$ 35,00 por criança até 15 anos, nutriz e gestante, podendo receber no máximo o valor para cinco benefícios por família. Ressalta-se que o benefício variável destinado à nutriz é concedido pelo período de seis meses, enquanto para a gestante é de nove meses. Dentro do benefício variável, também há o benefício variável jovem, destinado aos adolescentes de 16 a 17 anos, os quais poderão receber o valor de R\$ 42,00, limitados a dois benefícios por família.

Na sistemática implantada no PBF, a família receberá entre benefício básico, previsão que foi inserida pela expansão que o Programa sofreu com a execução do plano “Brasil sem Miséria”, variável e o variável jovem o valor máximo de R\$ 336,00, ou seja, menos da metade de um salário mínimo legal, desde que esteja inserida na extrema pobreza – aqueles que têm rendimento *per capita* até R\$ 77,00. Essa sistemática derruba completamente a falsa ideia de que quanto mais filho a família tenha, mais receberá. Em outras palavras, o fato de a família ter dez filhos não significa que receberá pelos dez filhos. O benefício básico tem seu teto de rendimento e os benefícios variáveis são limitados. O Anexo 3 exemplifica as possibilidades de valor pago, levando em conta a composição familiar.

Pelo art. 6º da Constituição Federal, os direitos sociais devem ser assegurados para o conjunto da população, tendo por objetivo criar as condições fundamentais mínimas para que os sujeitos sociais possam reivindicar acesso às condições necessárias para o desenvolvimento das capacidades essenciais aos indivíduos. No caso do PBF, essas condições mínimas funcionam também como condicionalidades, ou seja, para receber o benefício, todos terão que cumprir exigências que visam melhorar as condições de vida de cada um e da família como um todo, facilitando a inclusão social dessas pessoas.

Condicionalidades ou contrapartidas sociais, as exigências incluem manter em dia a caderneta de vacinação dos filhos e garantir a frequência escolar deles. Também fazem parte a realização de exames médicos periódicos nos postos de saúde e a participação em programas de alfabetização de jovens e adultos, quando for o caso, ou de atividades de capacitação profissional, ou seja, a participação da família é fundamental para a eficiência do Programa, devendo cumprir com as responsabilidades previstas no art. 6º da Portaria Interministerial nº 2.209/2004, assim disposto:

Art. 6º – São definidas como responsabilidades das famílias atendidas no Programa Bolsa Família:

I – para as gestantes e nutrízes, no que couber;

a) inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas na unidade de saúde mais próxima de sua residência, portando o cartão da gestante, de acordo com o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde;

b) participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável.

II – para os responsáveis pelas crianças menores de 7 (sete) anos:

a) levar a criança à Unidade de Saúde ou ao local de campanha de vacinação, mantendo em dia o calendário de imunização, conforme preconizado pelo Ministério da Saúde;

b) levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional e do desenvolvimento e de outras ações, conforme o calendário mínimo preconizado pelo Ministério da Saúde;

III – informar ao órgão municipal responsável pelo Cadastro Único qualquer alteração no seu cadastro original objetivando a atualização do cadastro da sua família.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão informar e orientar as famílias sobre seus direitos e responsabilidades no Programa Bolsa Família e sobre a importância da frequência aos serviços de saúde para a melhoria das condições de saúde e nutrição de seus membros

As condicionalidades serão melhor exploradas mais adiante, quando se mostrará que é por meio delas que se efetivam os direitos fundamentais da população infantojuvenil.

Na sua execução, o Programa parte de certas premissas básicas: 1) necessidade imperativa da associação das políticas de combate à pobreza às políticas de promoção da cidadania; 2) urgência de estabelecer uma dinâmica de ações que integre o Governo Federal e os demais membros da federação; 3) necessidade de focalizar a família como a unidade de ação do Estado; 4) criação de critérios bastante divulgados para garantir a universalização da cobertura; 5) importância da participação da sociedade no acompanhamento e controle social do Programa pela criação de instâncias paritárias e intersetoriais; 6) melhoria dos instrumentos de gestão¹⁰ e controle dos critérios de elegibilidade.

No Brasil, as experiências de redução da pobreza são tradicionalmente relacionadas aos períodos de expansão econômica. No entanto, crescimento econômico não implica redistribuição de renda, o que é claramente constatado no País: apesar de ser um dos também detentores de uma das mais desiguais distribuições de renda do mundo. Ademais, existe forte conexão, no Brasil, entre o nível de educação e a pobreza.

O PBF se estende também aos quilombos e grupos indígenas, que têm uma organização social, familiar e produtiva distinta e regras de conduta próprias. Para ambos os grupos foram adaptadas as diretrizes gerais do Programa a essas especificidades, seja pela adoção de uma definição diferente de linha da pobreza, formulada por meio de outros indicadores (e não somente a renda), seja por um entendimento diferenciado do conceito de família. Entre os quilombolas e os indígenas, diferentes unidades familiares vivem sob o mesmo teto, e a compreensão de família é variável. É necessário, assim, que cada unidade familiar autodeterminada inscreva-se em cadastros diferentes, mesmo compartilhando o mesmo domicílio.

Em princípio, o benefício é inscrito no nome da mulher, mas o responsável legal pode ser determinado de acordo com a lógica da organização familiar de cada comunidade. Os benefícios podem ser retirados a cada dois meses para racionalizar a locomoção até os bancos, vez que algumas cidades não possuem nem mesmo correspondente bancário. Assim, muitas vezes o Poder Público disponibiliza transporte público por meio das prefeituras e instituições que trabalham com as comunidades.

O Programa conta com um Conselho de Gestor do PBF, conforme estipula o art. 5º do Decreto 5.209/2004, constituído por um grupo de deliberação composto de titulares do MDSA, do MEC, do Ministério da Saúde, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda, da Casa Civil da Presidência da República, da Caixa Econômica Federal e representantes de outros organismos públicos, da sociedade civil e de instituições privadas, no entanto, a coordenação do Programa é de responsabilidade do MDSA.

A abrangência do PBF é nacional, contudo não exclui a realidade local de sua condução, visto que na sua gestão e conforme preceitua o art. 9º da Lei 10.836/2004 o controle e a participação social são exercidos por conselho ou comitê instalado pelo Poder Público Municipal, por meio de assinatura de Termo de Adesão entre o Município e o MDSA. Essa previsão é também louvável no sentido de não permitir o “clientelismo”, visto que os membros desse comitê não são remunerados de forma nenhuma, sendo sua participação considerada um serviço público. Desta forma, o controle exercido nos Municípios pode ser considerado

imparcial, o que legitima, em tese, ainda mais a participação daqueles, de fato, em estado de necessidade.

Os recursos para custeio do Programa são alocados na União, mas conta com a atuação articulada dos Municípios que possuem coordenador local, que é responsável pela captação de potenciais beneficiários, bem como auxilia no monitoramento das condicionalidades. Conta também com o apoio estadual, que dá suporte ao trabalho exercido pelos Municípios e supre as carências estruturais. Neste sistema integrado de atividades, a Caixa Econômica Federal figura como operadora dos pagamentos, cujos dados utilizados são captados do Cadastro Único. Nessa atuação articulada estão envolvidos o Ministério da Saúde e o MEC, que fornecem os serviços e participam na cobrança das condicionalidades do Programa.

No que se refere à alocação de recursos financeiros do PBF, é importante ressaltar que o “clientelismo” também é evitado pela destinação de apenas 3% da previsão orçamentária total destinada ao Programa, para cada ente federado, conforme o art. 8º, inc. III, § 7º da Lei 10.836/2004, ou seja, não há possibilidade de enriquecimento do Estado integrante às custas de sua participação na política social.

O ingresso no Programa ou a concessão do benefício não são condicionados à prévia contribuição financeira do cidadão, como já destacado, o que ocorre, por exemplo, com as aposentadorias. O financiamento é realizado pelo Governo Federal, com a destinação de recursos do orçamento da seguridade social, nos termos do art. 204, *caput*, da CF, por tratar-se de programa social destinado à assistência e bem-estar social, tendo como gestor federal o MDSA.

Pode-se ainda caracterizar o Programa como viável para os cofres públicos, considerando o seu custo/benefício, vez que numa visão global dos dados numéricos básicos extraídos do MDSA, no mês 12/2015, o seu custo mensal ficou em R\$ 2.270.795.927,00, o que em multiplicação simples, chega-se ao valor de R\$ 27.249.551.124,00, correspondendo a quase 0,5% do PIB, do mesmo período, e que atendeu a 13.969.391 famílias.

No campo da fiscalização, além do trabalho desenvolvido pelos Conselhos Municipais, há fiscais legais da boa execução e aplicação dos recursos, que são: Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, vez que este angariou a competência da extinta Controladoria Geral da União, por força da Medida Provisória 726, de 16/05/2016.

O controle de dados e informações, como já relatado, é feito pelo CadÚnico, que é alimentado com informações dos Municípios, que devem identificar famílias em situação

vulnerável e complementar bases de dados federais com estimativas de pobreza calculadas com base em metodologia predefinida pelo MDSA.

Com a preocupação em manter número razoável de beneficiários, mas sem limites a nível nacional, o Programa instituiu um teto municipal, que corresponde a cotas que delimitam a quantidade de beneficiários para cada Município. Esse teto impede, e este é o seu objetivo, o “clientelismo” do governo municipal, que, caso não fosse vedado, eventualmente poderia inserir famílias que não se enquadram nos requisitos de admissibilidade do Programa e, eventualmente, beneficiar-se da concessão de benefícios..

A marca essencial do Programa gravita em torno das condicionalidades, as quais são descritas no art. 2º da Portaria nº 251/2012/MDSA e devem ser comprovadas para o repasse do benefício. Frise-se que as condicionalidades são cumpridas por meio da utilização dos serviços públicos disponíveis e, em caso de falha destes, a família beneficiária deve recorrer aos serviços ofertados pela rede municipal, procurando os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ou Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Com essa obrigatoriedade, os serviços públicos também são avaliados na sua disponibilidade ou qualidade, gerando indicativo e diagnósticos para que o governo aprimore a sua prestação. Esses indicativos são considerados, pela doutrina, como colateral das condicionalidades (COUTINHO, 2013, p. 120).

Outro aspecto que se destaca no momento de inscrição das famílias no PBF, pela frequente ocorrência, é a ausência de apresentação da documentação necessária pelos candidatos, pelo simples fato de não possuírem os documentos, como, por exemplo, certidão de nascimento ou identidade. Essa situação evidencia a ausência total de cidadania nesse público. Diante desses episódios, a ausência de documentação deve ser resolvida pelo gestor municipal, que orientará o candidato sobre os meios necessários para obtenção de sua identificação. Essas situações, assim como dificuldade de localização dos inscritos no Programa, são consideradas desafios para os gestores locais.

É uma característica do Programa e decorre de determinação legal instituída pelo art. 8º da Lei 12.058/2009, a gestão descentralizada do programa, com a conjugação de esforços dos entes federados, com a observação da intersetorialidade, a necessidade de participação comunitária, consoante à sistemática adotada pelo art. 204, inc. I da CF. Ainda, prevê uma estratégia de apoio à gestão municipal, que é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que mede o desempenho dos Municípios na condução do Programa e do CadÚnico no que diz respeito à inserção de informações, integralidade delas e assiduidade na sua alimentação. Assim, considera-se a qualidade de registros cadastrais sobre as condicionalidades de saúde e

educação, para que se avalie a gestão. Por esse Índice também se determina o envio de recursos aos Municípios para a execução do Programa, sendo também uma ferramenta jurídica de avaliação dos Municípios participantes.

O PBF é um complexo sistema que envolve a intersectoralidade, articulação institucional, vertical (União, Estados e Municípios) e horizontal (MDSA, MEC e Ministério da Saúde) e, no que diz respeito aos Municípios, o entrelaçamento ainda é maior, pois os Municípios que aderem ao Programa devem ter suas Instâncias de Controle Social, que podem ser conselhos municipais de assistência social, cuja função é atuar no cadastramento dos beneficiários elegíveis e exercer o controle de condicionalidades. Assim, há também a articulação de informações sociais que se agregam à administração municipal. A incumbência estadual é a de fornecer o apoio logístico e técnico aos Municípios, enquanto coordenador do Programa, bem como, atuar na capacitação dos recursos humanos envolvidos.

As condicionalidades impostas pelo PBF, da maneira como foi estruturado, mostram que não há chance da perpetuação do recebimento dos benefícios, uma porque seus objetivos são que a família angarie condições para sua emancipação, ou seja, conquiste condições para uma mudança de patamar social e, mais que isso, possa formar seus filhos aptos a competir no mercado de trabalho e também a obter melhores condições de sobrevivência. Ainda, tanto o cadastro quanto a situação econômica da família são revistos a cada dois anos, ou seja, se houve mudança na situação financeira familiar, o que servirá de fundamento para aplicação ou não das penalidades impostas pelas condicionalidades, podendo, inclusive, haver a cassação do benefício.

Exemplo dessa atuação é a pesquisa realizada pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) em conjunto com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) no período de março de 2012 a setembro de 2013, tendo como base de dados os gestores municipais de 148 cidades, selecionadas em sorteio, tendo apurado os seguintes dados quanto às famílias que passaram pelo processo de revisão cadastral em 2010: a) 39,1% do total, ou seja, 450.363 famílias, num total de 1.152.035 sofreram algum tipo de repercussão; b) 23% tiveram o benefício desbloqueado; c) 16,5% tiveram os benefícios cancelados, mas conseguiram reverter a situação; d) 60,5% tiveram os benefícios cancelados de forma permanente e destes 29,6% indicou como motivo para o cancelamento o aumento da renda (CADERNOS DE ESTUDOS – MDSA, nº 21, 2015, p. 59-61). Assim, o cadastro não é um mero controle, mas é uma fonte de gestão de informação em que se mostra a evolução do Programa e serve de subsídio para incremento da ação.

É destaque para o PBF, além de seus resultados, as suas condicionalidades. Da maneira como o Programa foi formulado, as condicionalidades dão condições de manutenção, entregam os direitos sociais, envolvem a rede protetiva, determinam ações e também as punições e neste ponto está o sucesso da família envolvida, cumprir com as suas obrigações.

As punições são previstas no art. 4º da Portaria Ministerial nº 251/20012A e elencadas na seguinte forma: a) advertência, no caso do primeiro registro de descumprimento de condicionalidade; b) bloqueio do benefício, pelo período de um mês, no segundo registro de descumprimento; c) suspensão do benefício, pelo período de dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento e reiteradamente, a partir da ocorrência de novos episódios de descumprimento; d) cancelamento do benefício, se ocorrer uma nova situação de descumprimento e a família estiver no período de suspensão ou bloqueio do benefício. Assim, há garantia de sustentabilidade do Programa, ausência do “clientelismo” e garantia do cumprimento do direito.

Tem-se a expectativa de se elevar os meios de subsistência dos beneficiados, uma vez que a pobreza não se mostra somente econômica e social, ela vai além, transformando-se também em impeditivo de discernimento e crescimento cultural e ideológico. O que se pretende dizer é que as pessoas carentes de conhecimento e de meios dignos de sobrevivência, também não têm senso para fazer as escolhas entre as opções fornecidas pela democracia. Desta forma, o fornecimento do mínimo material necessário para a sobrevivência do indivíduo, aliado à frequência escolar, pode proporcionar o desenvolvimento do “ser pensante”. Sem dúvida, neste cenário, o cidadão terá condições para fazer suas próprias escolhas sem aceitar induções ou imposições de terceiros.

3.3 Programa Bolsa Família Como Política Pública e Transferência de Renda

O Programa traz uma gama de benefícios aos seus destinatários, não só no que diz respeito à criança e ao adolescente e sua família, mas também no que se refere à obrigação do Estado em efetivar direitos, com prestações positivas implementadas por políticas públicas. Em outras palavras, a proposta do Programa é auxiliar na emancipação de famílias pobres e extremamente pobres nessa situação, juntando a transferência direta de recursos financeiros com condicionalidades exigidas dos beneficiários, como educação e saúde, o que é perfeitamente coerente com o Estado Democrático de Direito.

Os direitos sociais foram objetos de lutas e muitas reivindicações sociais, num primeiro momento para conquistá-los e posteriormente para que o Estado cumprisse com o seu dever de efetivá-los, e a busca por políticas públicas sociais gerou a criação de medidas meramente compensatórias para fazer face aos efeitos de ajustes estruturais sobre as populações mais atingidas, o que significou interrupção da luta pela universalização de direitos sociais (SILVA; LIMA, 2014, p. 78), o que explicita a dificuldade do País em entregar os direitos sociais à população, sendo que sempre as políticas são direcionadas a determinado grupo da população e não a toda ela. Com isso, pode-se afirmar que as políticas públicas sociais praticadas no Brasil, são focalizadas e, via de regra, para os vulneráveis.

Não se pode desconsiderar que no Brasil as políticas públicas sociais nasceram com o fim precípua de tirar a população da miséria na qual foi inserida no pós-guerra, “como uma resposta à dívida social acumulada desde o início da história do Brasil, e que se intensificou a partir dos anos da globalização neoliberal” (COUTINHO, 2016, p. 38). Desta forma, também não se pode dedicar qualquer crítica mais acirrada às políticas públicas sociais e assistenciais elaboradas para resgatar os pobres da pobreza e da desigualdade. Neste sentido, pode-se dizer que o resgate é faceta da justiça social (SILVA; LIMA, 2014, p. 81).

As políticas de transferência de renda não entregam o direito social em si ao seu destinatário legal, mas proporcionam caminhos para a sua efetivação. A força da efetivação está nas condicionalidades impostas que, mesmo de forma compulsória, dão recursos para que os beneficiários se aproximem dos serviços públicos, pelo que pode e deve ser conceituado como política pública social que faz uma discriminação positiva, ou seja, foca no resgate social das famílias participantes.

Importante ressaltar que essa focalização eleva o Programa e traz como resultado o alcance de suas metas, considerando que sua abrangência chega à totalidade dos Municípios brasileiros, contando hoje com 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) e alto número de cadastramento de famílias inscritas. Em 01/2004 o número de famílias beneficiadas foi de 3.615.861 (três milhões, seiscentos e quinze mil, oitocentos e sessenta e um), e em 01/2016 foi de 13.969.391 (treze milhões, novecentos e sessenta e nove mil, trezentos e noventa e um), conforme dados extraídos do Painel de Acompanhamento da Conjuntura dos Programas Sociais, do MDSA.

As transferências financeiras às famílias permitem que as decisões de consumo se identifiquem com suas reais necessidades, evitando-se desperdícios no gasto público em políticas que fornecem o benefício *in natura* e que obrigam a procedimentos burocráticos e custosos, como licitações e a possível existência de corrupção nesses processos, sendo que o

fornecimento de dinheiro dá autonomia para a família que pode aplicar os valores nas suas verdadeiras necessidades.

O PBF possui o mérito de trabalhar com um conceito de pobreza amplo, que não é ligado simplesmente a quesitos de renda, mas significando também o acesso por parte desses beneficiários a serviços básicos como saúde e educação, entre outros. Isso vem reforçar a necessidade de se procurar trabalhar com políticas públicas que sejam interligadas, no intuito de promover o acesso da população a um número cada vez maior de serviços de proteção à família em sua integralidade, garantindo-lhes os direitos fundamentais básicos e o mínimo existencial.

Considera-se como um grande benefício do Programa, a garantia de renda dissociada do trabalho, que vai além de garantir as condições mínimas de sobrevivência, levando a condições de acesso a uma renda, o que significa poder de compra no mercado capitalista e consumista. Esse programa permite o incremento da aquisição de bens sociais, permitindo que possa haver a concretização constitucional de uma sociedade mais justa, fraterna e solidária, ou seja, de uma sociedade igual (isso ocorre diferentemente da situação anterior dos beneficiários de políticas públicas que viviam em situação de vulnerabilidade social).

O PBF promove o incremento dos bens primários sociais que são efetivados por políticas públicas na área da educação, da saúde e da assistência social, com o objetivo de alterar a condição primária de desigualdade e possibilitar a participação dos menos favorecidos dentro da sociedade brasileira. Esse programa se articula em três dimensões fundamentais de curto, médio e longo prazo, sendo elas: as de curto prazo seria o alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda; em médio prazo se possui o investimento em capital humano feito pelas condicionalidades inseridas no programa; e, por fim, em longo prazo, verifica-se o desenvolvimento social da família que se dá por meio de articulações com outras ações sociais e políticas públicas que já estão em curso no país, como por exemplo a isenção de pagamento de taxas de inscrições em concurso público, o PETI, o programa Minha Casa Minha Vida, a tarifa social de energia elétrica, entre outros.

O princípio da diferença exerce um importante papel na maximização da posição dos menos favorecidos levando em consideração o item de renda na lista de bens primários sociais, sendo este garantido pela distribuição de renda do PBF, que cumpre a função redistributiva. Conclui-se que existe a presença dos princípios de teoria da justiça como equidade de Rawls no PBF.

A aceitação do Programa como política pública social não é mais motivo de debate no cenário nacional. Ao contrário, sua eficiência e seus resultados positivos elevam sua divulgação

no plano internacional. Assim, negar essa política pública pode significar um retrocesso para o País, expondo-o à vulnerabilidade para a crítica internacional, com possíveis reflexos no campo dos investimentos internacionais.

No cenário interno, a política é de resgate e de absoluta evolução social-popular, exceto na visão de parcela dos brasileiros que não reconhecem a necessidade de prestações positivas do Estado e que desconhecem o funcionamento do Programa:

No caso brasileiro, o debate sobre o Bolsa Família é um bom exemplo de repetição histórica do preconceito e da força dos estereótipos. No mais variados ambientes sociais os pobres são acusados de preferir viver do dinheiro do Estado; de usar o dinheiro para comprar cachaça etc. Essas acusações estereotipadas provêm, na maioria dos casos, de pessoas que não dispõem de informações sobre o programa (sobre o valor da bolsa, por exemplo, que com certeza não poderia substituir um salário regular; ou sobre o fato de que as famílias recebem no máximo ajuda para três filhos, recentemente par mais dois em idade escolar e uma ajuda para dois adolescentes, enquanto os outros ficam excluídos; ou sobre o fato de que o dinheiro é pago às mulheres, não aos homens etc.). Esse tipo de argumento é muito comum no discurso público geral, no qual não se admite que os pobres possam não ser responsáveis por sua situação. O estigma que lhes é atribuído se baseia na premissa neoliberal de cada um é responsável pela sua posição socioeconômica como adulto, mas tal premissa desconsidera o fato de que a maioria das pessoas que pertencem à elite ou às classes mais ricas já nasceu em famílias abastadas e, portanto, não são responsáveis por sua situação de bem-estar ou de poder. (REGO; PINZANI, 2014, p. 233-234)

Analisando os objetivos, verificando a implementação e execução, observando a rede envolvida, ainda aplicando as premissas basilares das políticas públicas e constatando os seus resultados, somando tudo isso, o histórico social carregado pela população pobre, não se pode negar que o PBF é, de fato, uma política pública sólida e eficaz. Por certo, não se nega que muito pode ser melhorado, mas, como acontece com as políticas públicas, as avaliações devem acontecer para a correção e melhora da política.

O PBF é configurado dentro de um novo perfil de política pública social, em que há contrapartida e por isso é motivo de discussão para aqueles que consideram o conceito de política pública social como a prestação irrestrita e de livre acesso a todos. Mas o formato apresentado no Programa leva a elegibilidade do beneficiário e pela sua própria conduta pode também ser a sua porta de saída.

O que ocorre é que a conjuntura social e econômica do País não permite políticas públicas sociais universais, salvo aquelas existentes no campo da saúde, porque não há dinheiro público, por exemplo, para alimentar a todos. Dessa forma, é coerente que se focalize em

situações específicas para implementação de políticas públicas. Para que não reste dúvida sobre a execução do PBF como política pública social analisa-se o relato de Esping-Andersen (*apud* THOMÉ, 2013, p. 132):

Assim, o mesmo Esping-Andersen (2007) e Esping-Andersen e colaboradores (2002), estudando os rumos da social-democracia e aceitando a necessidade de novos formatos de políticas de proteção social, identificam a possibilidade de que os PTCs possam integrar a agenda da política de bem-estar. Entre as opções que garantiriam melhor destino aos recursos mais escassos estão os programas de transferência. Eles representariam uma alternativa de instrumento para a promoção do bem-estar, principalmente para as futuras gerações. Fatores como atenção à criança e à educação são listados como características importantes neste tipo de iniciativa.

Desta forma, independente de conceitos contrários, os programas de renda mínima figuram como importante ferramenta que pode dispor a administração pública para erradicar a pobreza e desigualdade, como no caso brasileiro, ou atuar em frentes nas quais a demanda é a desigualdade das rendas do trabalho, que só foi estabilizada com transferências de renda, concebidos a partir do fim dos anos 1970:

Em diversos países, e principalmente na França, uma relativa estabilidade das diferenças de renda disponível entre famílias só foi possível porque as transferências sociais conseguiram compensar quase toda a perda de renda da atividade do número crescente de desempregados. Sem essas transferências (seguro-desemprego, renda mínima etc.), a evolução das desigualdades de renda teria sido a mesa dos países anglo-saxões, [...] (PIKETTY, 2015, p. 32)

No Brasil, o PBF é considerado política pública social e atua como instrumento importante para erradicação da pobreza e desigualdade social, fomento para o desenvolvimento da capacidade humana, resgate da dignidade e a efetivação de direito, como se passa a expor.

3.4 Condicionalidades: Instrumento Efetivador de Direitos

Crianças e adolescentes são destinatários diretos dos direitos positivados na Constituição Federal e no ECA, como já exposto. Existem ainda instrumentos internacionais

também delineados para a proteção integral desse público que são a Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia-Geral da ONU, de 20/11/1959, e a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia-Geral da ONU, de 20/11/1989, todos instrumentos que determinam a proteção e efetivação dos direitos fundamentais dessa população específica. Neles, está inserida a prioridade absoluta, que alcança os mecanismos necessários para a efetivação de direitos, sendo estes as políticas públicas sociais e econômicas, bem como as intervenções governamentais em todas as esferas, como também amplamente exposto.

Fundamental para o cumprimento das previsões legais é a necessidade de efetivação dos direitos instituídos, visando à melhora nas condições de desenvolvimento do público infantojuvenil e do País. Embora seja os estudos noticiem que a nação está envelhecendo, há ainda uma volumosa população de menores, merecedores da atenção estatal. Os números são obtidos em pesquisa realizada pelo IBGE (2014): “Crianças, adolescentes e jovens de até 29 anos de idade correspondiam a 46,6% da população brasileira total, de acordo com a PNAD 2013”. Ainda, “Em 2013, a presença de crianças e adolescentes de até 14 anos de idade foi observada em 42,0% do total de arranjos familiares residentes em domicílio particular, no Brasil”.

Pela informação de que 42% dos arranjos familiares brasileiros têm a criança ou adolescente como seu componente, as políticas públicas realizadas devem atingir um elevado número de indivíduos que compõem o núcleo familiar, para que também seja possível melhorar as condições da criança e do adolescente, ou seja, a política implementada deve ter grande extensão e atender a esse percentual elevado de famílias. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família não encontra grandes desafios, porque é homogêneo, ou seja, tem condições de elegibilidade e presta o benefício de acordo com a composição familiar, as mesmas condições e benesses para todos os seus beneficiários, além de funcionar no sistema de descentralização e contar com a estrutura fornecida pelos próprios Municípios. Por isso tem meios para chegar a todas as regiões e os Municípios brasileiros. Em outras palavras, por contar com a estrutura já existente nos Municípios e não depender de novas instalações consegue funcionar desde o momento de sua instituição e trabalhar em aperfeiçoamento.

A estrutura de funcionamento das ações sociais nos Municípios proporciona meios de conhecimento das vulnerabilidades dos beneficiários dessa política social, permitindo ação e controle bem próximo daquele que usufruirá de seus benefícios, como ocorre com a população indígena que, como regra, encontra-se em locais distantes e isso prova a capacidade que o Programa tem de estar perto do seu destinatário que, nesse cenário específico, tem alcançado o

desenvolvimento, com a superação da pobreza extrema, como demonstram os resultados encontrados pelo MDSA (Cadernos de Estudos nº 16, 2014, p. 87):

- Aumento da permanência de crianças indígenas na escola com a diminuição das faltas ocasionadas, principalmente, pelos longos períodos de saída das famílias das Terras Indígenas para a coleta de matérias-primas e venda de artesanato nas cidades do entorno;
- Aumento na capacidade aquisitiva de bens de primeiras necessidades tais como: alimentos, roupas, chinelos e cobertores;
- Melhoria na qualidade de vida e maior valorização da escola por parte dos pais;
- Melhoria na compreensão das políticas públicas e acesso à cidadania. Os indígenas passaram a procurar mais as agências da Funai, escolas e unidade de saúde para a obtenção de documentos tais como carteira de identidade, CPF e outros documentos como forma de acesso a direitos.

Ainda, por ser homogêneo, no sentido de ter regras de elegibilidade de acordo com a composição familiar, entrega o benefício à família, de forma justa. Cabe aqui, contudo, manifestar que esse não é o pensamento de muitos beneficiários, talvez por uma questão de formação cultural, supõe pelos resultados fornecidos em pesquisa realizada pelo MDSA (Cadernos de Estudos nº 16, 2014, p. 79). Não há o entendimento sobre a “assimetria dos valores pagos e a forma de cálculo do valor”, ou seja, a população não consegue raciocinar de forma que se chegue ao valor efetivamente calculado para o arranjo familiar. A pesquisa também comenta que funciona o sistema comparativo entre as famílias beneficiárias, o que, por certo, pode causar a sensação de injustiça dentre eles.

Como visto, o Programa tem atuação nacional e assim deve ser, para que se possibilite um bom resultado em seu propósito, angarie, por consequência, maiores chances de desenvolvimento a toda coletividade, visando o bem-estar do País. Sen (2000, 112-113) avaliando a necessidade de intervenção estatal para a evolução do capital humano, defende que para que se tenha probabilidade de extrair as pessoas da pobreza e desenvolver as suas capacidades, a ação estatal deve ser a mais inclusiva possível, com atuação direta em educação e saúde:

Embora seja importante distinguir conceitualmente a noção de pobreza como inadequação de capacidade da noção de pobreza como baixo nível de renda, essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é o meio importantíssimo de obter capacidade. E, como maiores capacidades para viver sua vida tenderiam, em geral, e aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais

produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacidade conduziria a um maior poder de auferir renda, e não o inverso. Esta última relação pode ser particularmente importante para a eliminação da pobreza de renda. Não ocorre apenas que, digamos, a melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria.

Quanto à efetivação dos direitos fundamentais, viu-se que somente por meio de políticas públicas e da atuação da rede de proteção, bem como da articulação da política de atendimento, tal qual idealizada no Estatuto da Criança e do Adolescente, é que se realizará a proteção legal e a satisfação de direitos. Analisando o mecanismo instituído pelo PBF, é fácil a constatação de sua focalização, ou seja, na proteção da família traz inúmeros benefícios à criança e ao adolescente, visto que seu objetivo também é facilitar o acesso das famílias pobres aos serviços e benefícios oferecidos pelo Estado, na área dos direitos sociais. Mais do que benefícios, o Programa ataca também na perspectiva de futuro melhor, com saída da família da “vala” da extrema pobreza que condena o futuro de toda a população inserida nessa categoria.

Fala-se do mecanismo instituído para fazer referência às condicionalidades, que é o canal efetivador dos direitos fundamentais sociais da criança e do adolescente, porque há neste canal garantia de que crianças e adolescentes serão receptores dos direitos fundamentais, mediante o cumprimento das contrapartidas estipuladas, visando à transferência de valores. Mostra do êxito desse mecanismo é o resultado da pesquisa realizada pelo MDSA (Cadernos de Estudos nº 16, 2014, p 79), a qual tinha por objeto a identificação de condições de acesso dos beneficiários aos serviços de educação e saúde, em que se constatou que “os beneficiários que cumprem as condicionalidades de educação e de saúde demonstraram compreender a necessidade dessas exigências, apesar de afirmarem que não saberiam explicá-las para outras pessoas”.

Depreende-se desse resultado que a família pode não entender o funcionamento do Programa, mas compreende a obrigatoriedade do cumprimento das condicionalidades, o que credencia a procura pelos serviços de saúde e educacionais. Poder-se-ia, em certa medida, afirmar que há uma coação sobre as famílias inscritas no Programa, o que de fato ocorre, todavia talvez essa seja a “mola propulsora” que leva a criança e o adolescente a receberem a prestação que lhes é devida, mas essa discussão não deve ser iniciada aqui por se tratar de análise comportamental da população brasileira. Fato é, sob outro prisma, que esse comportamento financia o alcance dos objetivos do Programa.

A inclusão da criança e do adolescente como destinatários principais dos objetivos do PBF faz muito sentido, porque a criança é o verdadeiro “reprodutor” da pobreza, uma vez que elas crescem e, caso não tenham seu destino desviado com melhores condições de vida, fatalmente reproduzirão o mesmo ambiente e situação em que foram criados e permanecem. Assim, visando à interrupção do ciclo multiplicador ou intergeracional da pobreza, é salutar tratar a situação presente dos lares menos favorecidos e conduzir o crescimento da criança em melhores condições de vida. A melhor colocação desse quadro é trazida pela CEPAL/UNICEF (2013, p. 20):

A intensidade da extrema pobreza (isto é, a presença de mais privações graves ou moderadas) tende a ser maior precisamente onde há uma porcentagem mais alta de crianças extremadamente pobres. Embora a existência de uma única privação grave já comprometa seriamente o desenvolvimento infantil, a presença de uma “síndrome” de múltiplas privações alerta sobre uma perda segura das oportunidades de aproveitamento das potencialidades das crianças e, em definitiva, perpetua a reprodução intergeracional da pobreza.

Observa-se, com esta análise, que o PBF tem condições de interromper ou ao menos diminuir a “reprodução intergeracional da pobreza”, porque a garantia de renda básica universal eleva a condição dos indivíduos de excluídos a sujeitos de direitos, sendo estes direitos os fundamentais primários, o que imprime a dignidade humana e a cidadania democrática (REGO; PINZANI, 2014, p. 220). Concede ainda o bem-estar à população marginalizada. Para o melhor entendimento das condicionalidades propostas no Programa, é importante a leitura do art. 2º da Portaria Ministerial nº 251/2012, que expressa:

Art. 2º: São condicionalidades do PBF, de acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, art. 28 do Decreto nº 5.209, de 2004, arts. 13 e 14 da Portaria MDSA nº 666, de 2005:

I – na área de educação:

a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e

b) para os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJOVEM, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal;

II – na área de saúde:

a) para as gestantes e nutrizes, o comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando à promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e

- b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil;
- III – na área de assistência social, para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV

Dentro das condicionalidades do Programa é imposto o direito à educação, uma vez que obriga a matrícula em estabelecimento de educação e que seja comprovada a frequência escolar como requisito para recebimento do valor, ou seja, coloca a criança e o adolescente nos bancos escolares, mesmo que de forma condicionada, mas como mecanismo efetivo para que Estado preste o direito social à educação. Essa obrigatoriedade se traduz num aspecto da política pública que fornece a escolaridade às crianças, garante seu acompanhamento pelos profissionais envolvidos no universo escolar e ainda, envolvendo num só requisito a participação da rede de proteção, formada por família, Estado e sociedade, como previsto pela Constituição Federal de 1988.

O cumprimento, a contento, do requisito de boa frequência escolar colabora também para a diminuição do trabalho infantil, sem desmerecer os benefícios e objetivos do PETI, os quais também têm grande mérito na retirada da população infantojuvenil do trabalho e recolocação nos estabelecimentos de ensino. Porém, o alcance do PBF é superior. A condicionalidade determina a matrícula de crianças e adolescentes nas escolas, retira essa população específica do trabalho e ainda contribui para que não ocorra a evasão escolar, reforçando assim a efetivação do direito fundamental à educação, como expõem Rego e Pinzani (2014, p. 186):

A participação na vida econômica começa muito cedo: os filhos de núcleos familiares pobres começam a trabalhar bem jovens, às vezes ainda como crianças, seja ajudando nos afazeres de casa (cuidando dos irmãos menores, auxiliando a mãe na preparação da comida, na coleta de lenha para a cozinha, ocupando-se dos animais domésticos no quintal etc.), seja em trabalhos fora de casa. Isso significa quase sempre o abandono da escola e, portanto, a perpetuação do analfabetismo e a impossibilidade de sair da miséria por meio da educação. Por isso, é importante que um programa como o BF exija contrapartidas das famílias beneficiárias, como a obrigatoriedade da frequência escolar e o cuidado com a saúde das crianças.

Como meio de incentivo para promover educação, Souza (2011, p. 186) traz interessante proposta para incremento do PBF, também numa tentativa de melhorar a produção

de material humano, por meio da educação e focando na continuidade da formação escolar. A proposta é relativamente simples e funciona no México pelo sistema de premiação, estimulando o estudante a melhorar seu rendimento escolar, com bons resultados.

Para criar incentivos aos estudantes de famílias vulneráveis para estudar e completar o ensino médio, propõe-se aqui criar um adicional no valor da transferência paga ao aluno em função da aprovação por ano de estudo. Contudo, essa transferência não é paga imediatamente. Cria-se uma conta poupança para esse aluno (a rigor um crédito) cujo valor se acumula ao longo dos anos escolares e a que ele somente tem direito quando completar o ensino médio.

O direito à alimentação é também efetivado pelo PBF. Essa afirmativa pode ser facilmente detectada quando se analisam os objetivos primordiais do Programa, que visa à erradicação da pobreza e da extrema pobreza, porque a imagem que se tem da pobreza é a sujeira e uma criança com desnutrição, desconsiderando, nesta colocação, os conceitos antropológicos. Desta forma, o alvo primeiro num Programa, como é este em comento, diz respeito à eliminação da fome.

É inegável, pelos dados coletados nesta pesquisa, que o primeiro uso do benefício recebido pelas famílias é a compra de alimentos, ou seja, a necessidade física impera nesse momento e é satisfeita, o que contribui para o desenvolvimento físico humano. Cabe aqui dizer que a efetividade dos direitos fundamentais tira o hipotético da letra fria impressa nas leis e leva para o campo do possível, para o campo da entrega material do bem da vida para o titular do direito, como melhor expõe Barroso (2009, p. 220):

Efetividade, em suma, significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

Pela necessidade ímpar de aquisição de alimentos para a sobrevivência, é nítida a constatação de que o benefício é uma fonte de segurança alimentar e de efetivação do direito à alimentação. Assim, a equação de tempo de permanência no Programa é igual à garantia de “comida na mesa”, que nesse caso é verdadeira. Para comprovação dessa equação, é pertinente

correlacionar o resultado de pesquisa de avaliação da evolução temporal do estado nutricional de crianças beneficiárias do PBF:

Em termos gerais, podemos afirmar, portanto, não apenas que o pertencimento ao PBF é um fator explicativo da situação nutricional de crianças acompanhadas nas condicionalidades de saúde. Os dados sugerem que a intensidade de exposição ao Programa, ou, em outras palavras, o tempo de permanência no Programa, tende a aumentar as probabilidades de que os indivíduos melhorem suas respectivas situações nutricionais. O PBF, nesse sentido, vai além da transferência de renda, visto que, ao garantir a inclusão das famílias em ações e serviços básicos de saúde, contribui para a universalidade e equidade da atenção no Sistema Único de Saúde, e tem, em suas condicionalidades, oportunidade de cuidado continuado à população mais vulnerável.

No que se refere ao direito à saúde, é importante lembrar que o ECA prevê ações específicas para colocar a saúde dos seus destinatários a salvo, tanto que dedicou os arts. 7º ao 14 para tratar especificamente sobre o tema. Nessa legislação é prevista a inserção da gestante no atendimento do SUS para a realização do pré-natal e acompanhamento do nascituro. Todavia, a simples previsão não efetiva esse direito. Nesse momento, o PBF funciona como ferramenta de incentivo à prática do acompanhamento, porque caso o pré-natal não seja comprovado, a gestante pode perder seu benefício variável. Mais uma vez funciona a coação, por um bom motivo.

Semelhante coação, para não dizer idêntica, ocorre com as vacinas destinadas às crianças de 0 a 7 anos, as quais devem receber a dosagem prevista pela legislação sanitária, a contento, ou em dia, para a garantia de boa saúde, pelo menos daquelas doenças em que se é possível evitar. A vacinação é outra condicionalidade que garante a efetivação do direito fundamental à saúde do qual goza a população infantojuvenil.

A adoção do PBF e a obediência às suas condicionalidades, bem como sua boa condução podem contribuir para o melhor futuro brasileiro, considerando o enorme número de beneficiários, o que faz prevalecer a justiça social, buscando a tão almejada igualdade e a efetivação dos direitos fundamentais. No mesmo caminho, possibilita o desenvolvimento social dos indivíduos envolvidos, porque “não se trata de mera transferência de renda, algo que, por si só, não garante o combate à pobreza. A eficácia do programa depende da aplicação do valor recebido na qualidade de vida e na emancipação socioeconômica” (SANTOS; EHRLICH, 2011, p. 313). Talvez essa seja uma grande justificativa para a vigência do Programa por tanto tempo. De forma paralela, é válida a orientação trazida por Cambi (2011, p. 501-502):

O conteúdo dos direitos humanos fundamentais aponta para a inserção da pessoa em um ambiente natural, social, político e cultural suficientemente adequado para não somente promover a sua vida, entendida como mera sobrevivência no tempo, mas também assegurar um patamar mínimo indispensável à realização da dignidade da condição humana.

Portanto, a realização do mínimo existencial, permitindo a participação generalizada na produção e distribuição de riqueza da sociedade, é condição essencial da existência do Estado Democrático de Direito e da realização da justiça social.

Para que se cumpram os ditames constitucionais, no que se refere aos direitos da criança e do adolescente, é importante que as ações governamentais tenham como resultado a efetivação dos direitos dessa população específica. Analisando os objetivos de funcionamentos do PBF e seus resultados, percebe-se que o programa é, em certa medida, revestido com a Doutrina da Proteção Integral, inclusive porque o público-alvo do Programa também é a criança e por envolver toda a rede de proteção na sua execução.

Conclui-se assim que o PBF cumpre o dever inerente às políticas públicas sociais, de efetivar os direitos fundamentais. Nesse caso, os direitos fundamentais da criança e do adolescente quando: a) chancela a presença frequente de alimentos nas residências carentes; b) coloca crianças e adolescentes na escola, proporcionando a chance de receberem conhecimento e retirando-os das frentes de trabalho; c) determina que, para manutenção do recebimento do valor do benefício, a carteira de vacinação da criança deve estar em dia, assim como a gestante é compelida a comprovar a realização de pré-natal e a participar de orientações quanto à amamentação; d) envolve toda a família para cumprimento das condicionalidades, ou seja, leva a criança para o centro de cuidados familiares, o que, mesmo que forma reflexa, trabalha e garante a convivência familiar; entre outras situações.

3.5 Resultados da Pesquisa

Como parte final, o trabalho traz os resultados do Programa Bolsa Família, com ênfase na efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, mas também apontando resultados que não passam despercebidos em qualquer pesquisa que trate sobre o tema. A avaliação inclui também os impactos gerados pelo Programa, sendo estes um importante ponto para concluir-se sobre a eficiência da política pública social. Para isso, entretanto, é necessário

esclarecer que serão utilizados alguns dados extraídos do MDSA, por ser o gestor do Programa e para se ter a visão geral dos resultados. Serão ainda utilizadas estatísticas e análises sociais produzidas pelo IBGE, IPEA e MDSA, porque nesses materiais foram consolidadas e avaliadas as pesquisas específicas, as quais são confrontadas e complementadas com os dados fornecidos pela PNAD; Censo/IBGE e *Food and Agriculture Organization* (FAO).

No plano internacional, o PBF tem notável reconhecimento por governantes do mundo todo. Isso é um fato narrado em inúmeras oportunidades, o que gera o interesse em pesquisadores estrangeiros de conhecer a política pública social e como ela se executa. Outros países latinos ainda, se espelham no modelo executado no Brasil, adaptando à sua situação doméstica, com o fim de melhorar os níveis de pobreza que assola a América Latina, conforme informações contidas no Anexo 1.

Internamente, o cenário tem alguma diferença e isso pode ser justificado pelo conhecimento que o residente tem sobre a pobreza do País e a visão de que o quadro pode ser melhorado. Em outro ponto de vista da análise, há a impressão de que a população brasileira é preconceituosa e parte dela tem o entendimento de que o recebimento do valor é uma humilhação. A situação, numa melhor abordagem, é consequência histórica e dados estatísticos apresentam o Programa como eficiente em seus objetivos. Nesse sentido, ele recebe elogios, além de ser considerado uma política moderna:

O Bolsa Família, dadas as suas características e amplitude, pode ser considerado uma política inovadora e bem-sucedida. Não que seja suficiente ou que não mereça correções. Mas, certamente, apresenta avanços no que diz respeito às políticas de redução de risco quando comparadas às que se vinham sendo implementadas até então. (THOMÉ, 2013, p. 138).

A premissa de suporte do PBF é a superação da pobreza e extrema pobreza e ainda da desigualdade, objetivo que tem sido alcançado, a exemplo da diminuição do número de domicílios pobres e extremamente pobres, como comprovam os dados extraídos de levantamento estatístico elaborado pelo IPEA, os quais revelam que no ano de criação do Programa, em 2004, havia no País um total de 13.433.494 domicílios pobres e 9,69% dos domicílios brasileiros eram classificados como extremamente pobres, enquanto que em 2014 esses números passaram, respectivamente, para 6.450.482 e 3,52% (detalhes no Anexo 5), ou seja, percebe-se o êxito da ação governamental, podendo ser classificada como eficiente, o que também é destacado pela literatura especializada:

O Bolsa Família ajudou a retirar 36 milhões de pessoas da situação de pobreza. A pobreza e a extrema pobreza somadas caíram de 23,9% para 9,6% da população. Houve uma redução inédita da redução da desigualdade de renda no Brasil nos últimos 10 anos, e o Bolsa Família foi responsável por 13% dessa redução. (CAMPELLO, 2013, p. 22)

A diminuição da pobreza eleva as condições de vida dos seus destinatários, fim, este, buscado pelas políticas públicas sociais e que encontra na realidade social a sua origem. Nesse sentido, a população infantojuvenil, pelos efeitos gerados com a execução da política pública social, angaria condições de sobrevivência, em certa medida, conforme expresso nos objetivos constitucionais elencados no art. 3º da Constituição Federal. Essa impressão se extrai da experiência relatada por uma beneficiária do PBF:

À pergunta sobre o que havia mudado na sua vida após o seu ingresso no programa Bolsa Família, Madalena respondeu: “Adoro, porque eu não sei o que seria da minha vida sem ele, né? Ia ficar meio difícil, com três filhos. Acho ótimo, porque se não fosse o Bolsa Família, eu não sei o que seria da família pobre”. Do ponto de vista das mulheres entrevistadas, salta os olhos seu desejo de garantir um futuro melhor a seus filhos. Pode-se dizer que é essa quase sua única esperança na vida: fazer deles pessoas menos destituídas de capacitações do que elas, enfim, equipá-los melhor para que busquem outro destino. (REGO; PINZANI, 2014, p. 123)

No campo da saúde os resultados do Programa garantem a efetividade desse direito fundamental, que também é previsto e regulado no art. 196 da CF, principalmente para crianças e adolescentes, que podem gozar de acompanhamento profissional enquanto estão inseridos no CadÚnico e ainda serem imunizados de doenças cuja prevenção é garantida pela vacinação em dia, além de terem o devido acompanhamento das suas situações nutricionais. Essa é uma afirmação comprovada pelos dados a seguir expostos, os quais destacam o aumento em quase 50% de inclusão de famílias no acompanhamento de programas de saúde ligados ao PBF. As informações, colocadas de forma comparativa na tabela abaixo, mostram o progresso considerável do número de crianças e adolescentes inseridos no acompanhamento de saúde desde que se iniciou o registro das atividades da área de saúde ligadas ao Programa Bolsa Família.

No que se refere à vacinação, os dados trazem motivos de comemoração para o campo da prevenção de doenças em crianças, uma vez que se constata o aumento do número de crianças brasileiras com a vacinação em dia e a diminuição da mortalidade infantil. Ainda, não se verifica o aumento do número de nascimentos, o que derruba a fala popular ecoada em sentido contrário. Tal assertiva se funda no exame dos seguintes números extraídos das conclusões de pesquisas estatísticas realizadas pelo IPEA, os quais foram atualizados em 22/11/2013: a) a mortalidade infantil, no ano de 2000, era projetada em 29,02% da população respectiva, enquanto no ano de 2013 o percentual passou para 15,02%, do que se depreende uma melhora na expectativa de vida dessa população durante a vigência do Programa em análise.

A gestante é focada também no cumprimento de condicionalidades, com a exigência de pré-natal e preparação materna para a chegada do nascituro. Essas práticas contribuem para a saúde materna e efetiva o direito fundamental de saúde para o recém-nascido, que tem o seu crescimento e a prevenção de doenças e síndromes futuras, bem como, a realização de plano de parto junto com a gestante. Ainda, no que diz respeito à saúde materna, a condicionalidade de saúde, obriga o seu acompanhamento e isso já contribui para uma significativa contribuição para a redução da morte materna. Dados divulgados pelo Banco Mundial (DIAGNÓSTICO SISTÊMICO DE PAÍS, 2016, p. xxiii), mostram que, desde a década de 90, o número de morte de gestante reduziu em 50%. Desta forma, a condicionalidade não garante apenas o sucesso do Programa, mas contribui também para o direito à vida.

Na análise das condições de saúde das crianças, é importante ressaltar que não houve elevação do número de nascimentos, contrariando o “discurso popular” de que os benefícios do Bolsa Família contribuem para que a reprodução humana aumente e, se comparado aos dados referentes à vacinação, conforme quadro abaixo, o qual demonstra que, em 2007, nasceram 3.254.629 crianças e foram vacinadas 2.888.157; e, em 2013 nasceram 2.973.118 crianças, sendo vacinadas 5.530.686 em 2014, de modo que, conclui-se, a ocorrência de diminuição de nascimentos e aumento no número de crianças vacinadas.

Os dados aqui veiculados e analisados estão detalhados no Anexo 6, e indicam situação da saúde constatada nos Estados e Distrito Federal e, ainda, a discriminação anual de nascimentos e da mortalidade infantil. Contudo, o quadro a seguir traz os mesmos dados, mas de forma compilada, visando a melhor comparação de números sobre a efetividade do direito fundamental à saúde para a população infantojuvenil.

Pela análise do quadro, constata-se o aumento considerável de famílias inscritas para o acompanhamento e o dobro de crianças com acompanhamento nutricional e vacinadas. Esse

aumento pode também ser sinônimo de diminuição da mortalidade infantil e reflete o resultado positivo do cumprimento das condicionalidades do Programa. Por esse prisma, a eventual discussão de que o direito dá a faculdade de seu uso pelo destinatário, aqui tem uma outra conotação, a imposição ao cumprimento do direito parece ser vantajosa ao tutelado pela legislação. Seguem os dados que expõem numericamente o resultado do cumprimento das condicionalidades de saúde.

Pesquisa de acompanhamento da condicionalidade de saúde do Programa Bolsa Família. Compilação de dados totais, extraídos dos relatórios consolidados com informações do Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica e Coordenação-Geral da Alimentação e Nutrição. Relatórios utilizados: 1) Informações gerais sobre famílias, referência: 1ª vigência de 2006 e 2ª vigência de 2014; 2) Percentual de cobertura com base nas crianças menores de 2 anos, referência 1ª vigência de 2007 e 2ª vigência de 2014; e 3) Informações gerais sobre crianças, referência 1ª vigência de 2007 e 2ª vigência de 2014.			
Tipo de dados/Ano	1ª vigência 2006	1ª vigência 2007	2ª vigência 2014
Famílias beneficiárias inscritas para acompanhamento	7.338.833		12.132.245
Famílias com perfil saúde acompanhadas	2.808.992		9.136.116
Crianças menores de 2 anos inscritas para acompanhamento		564.035	1.318.857
Crianças menores de 2 anos acompanhadas		303.196	977.484
Crianças beneficiárias com perfil saúde para acompanhamento		5.697.751	7.544.672
Crianças beneficiárias com perfil saúde acompanhadas		2.913.909	5.584.835
Crianças com vacinação em dia		2.888.157	5.530.686
Crianças com acompanhamento nutricional		2.175.490	4.696.378

QUADRO 2 - PESQUISA DE ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DE SAÚDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

FONTE: A autora (2016) - Adaptado de relatórios consolidados extraídos de <www.bolsafamilia.datasus.gov.br>.

Analisando um recorte de pesquisa realizada pelo Departamento de Monitoramento, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, em conjunto com o Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde e Ministério da Saúde, no período de agosto a dezembro/2013, com o período de referência de 2008 a 2012, o qual teve como objetivo avaliar a evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos de idade, beneficiárias do Programa e que são acompanhadas nas condicionalidades de saúde, apurou-se que o percentual de deficiência nutricional crônica caiu de 14,9% em 2008 para 12,9% em 2012, no panorama nacional. Os pesquisadores concluíram que o tempo de permanência dos indivíduos no Programa é fundamental para sua evolução

nutricional, porque garante a inclusão das famílias em serviços básicos de saúde e proporciona o cuidado continuado à população mais vulnerável. Os pesquisadores ainda concluem:

[...] é possível afirmar que o PBF, com seu desenho de condicionalidades de saúde, tem pelo menos dois impactos de cunho significativo: primeiro na saúde dos seus beneficiários, especialmente em grupos dados como mais vulneráveis no âmbito socioeconômico, como no caso das crianças analisadas nesse trabalho; segundo, na própria organização e nos arranjos operacionais que o Estado mobiliza para fazer cumprir essas medidas. (CADERNOS DE ESTUDOS Nº 16, 2014, p. 119)

Seguindo a análise evolutiva das informações nutricionais obtidas como resultado da pesquisa realizada, observou-se que a população infanto-juvenil beneficiária tem o seu direito à alimentação efetivado, vez que a aquisição de alimentos é facilitada pela posse do benefício recebido. Essa aquisição, além de permitir o seu consumo periódico e, promove, consequentemente, a diminuição da deficiência nutricional e o aumento do Índice de Massa Corporal, como detectado no período de 2008 a 2012, conforme desenha o quadro a seguir:

Pesquisa de avaliação da evolução temporal do estado nutricional das crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, acompanhadas nas condicionalidades de saúde		
Critério de Pesquisa	Resultado Brasil	Resultado Grandes Regiões
Altura x Idade (categoria Deficiência Nutricional Crônica)	O percentual de crianças de 0 a 5 anos com deficiência nutricional crônica cai de 14,9% em 2008 para 12,9% em 2012.	Dentre as regiões, as quedas mais significativas estão no Nordeste e no Norte. No caso do Nordeste, o percentual passa de 16,7% em 2008 para 13,2% em 2012, o que representa uma queda de 3,5 pontos percentuais. Já no caso do Norte, o percentual passa de 22,5% em 2008, para pouco menos de 20% em 2012, uma queda de quase 2,5 pontos percentuais.
IMC x Idade (categoria Excesso de Peso)	Existe uma tendência de aumento da proporção de crianças nessa categoria. O percentual inicial de 2008 para essa faixa foi de 13,5%, chegando a 14,2% em 2012. Há, portanto, uma diferença de 0,7 pontos percentuais no período	As regiões Sudeste e Sul são as que apresentam as maiores variações em termos incrementais. No Sudeste, a proporção de crianças nessa situação passa de 12,5% em 2008, para 13,8% em 2012. Já no Sul, a variação percentual é de 13,6% em 2008 para 14,9% em 2012. Portanto, para ambos os casos, temos um incremento médio de 1,3 pontos percentuais. O Centro-Oeste apresentou variação positiva de 1,1 pontos percentuais, passando de 12% para 13,1% no período. O Nordeste apresentou incremento de apenas 0,4 pontos percentuais, passando de 14,6% em 2008 para 15% em 2012. Já o Norte apresentou a menor variação, apenas nos anos de entremeio, começando o período com 11,7% e finalizando-o com a mesma proporção.

QUADRO 3 - PESQUISA DE AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO TEMPORAL DO ESTADO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS

FONTE: A autora (2016) - Adaptado de Cadernos de Estudos nº 16, MDSA, 2014, p. 116-117.

No que diz respeito à segurança alimentar, a FAO divulgou em relatório que analisa a situação do estado de segurança alimentar mundial, que o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome e ultrapassou as metas estipuladas nos Objetivos do Milênio, creditando a melhora dos índices de segurança alimentar, às ações conjuntas articuladas no Plano Brasil sem Miséria e do PBF. Os dados a seguir expostos, corroboram os resultados já elencados e mostram, mais uma vez, que o direito à alimentação é efetivado pelo programa social em tela, cuja execução também foi estimulada pela Lei de Segurança Nacional (Lei 11346/2006):

De 2004 a 2009, a prevalência da insegurança alimentar grave no Brasil diminuiu de 6,9% para 5% dos domicílios brasileiros, e a insegurança alimentar moderada caiu de 9,9% para 6,5% - uma redução total de cerca de 30% em cinco anos. Uma maior redução da insegurança moderada ou grave foi constatada entre os domicílios de mais baixos rendimentos. (FAO, 2014, p. 63)

É importante, contudo, destacar que, embora o avanço no campo da alimentação e nutrição tenha avançado, a FAO também destaca que o desafio persiste para o Brasil, porque os resultados supramencionados não foram detectados nas comunidades indígenas e quilombolas. O referido órgão recomenda a utilização das ações do Busca Ativa para inclusão destes vulneráveis no Cadastro Único para Programas Sociais (FAO, 2016, p. 76).

No campo da educação pode-se dizer que o Programa tem buscado a maior inclusão possível de indivíduos na escola, com o fornecimento de acesso aos estabelecimentos de ensino. Ainda trabalha com a manutenção do aluno na escola, vez que a frequência escolar é requisito de manutenção da família no Programa e sua comprovação é necessária no recadastramento das famílias, sob pena de bloqueio ou suspensão do recebimento do benefício. Depreende-se dessa sistemática que o Programa não visa apenas o aumento de taxas de matrículas e soma na estatística nacional, mas faz com que o “banco escolar” continue ocupado, já que a frequência é obrigatória, o que também impede a evasão escolar. Sob outro ângulo de interpretação, extrai-se que o Programa atua sob o entendimento de que a criança na escola tem garantia de retorno econômico no futuro, vez que o aluno está em formação intelectual e desenvolvendo ou adquirindo condições para ingresso no mercado de trabalho, o que contribuirá para o seu sustento e de sua família e, numa visão global, romperá com o ciclo da pobreza.

Uma vez que o Programa obriga a família a manter as crianças na escola, o que também é um dever inerente ao poder familiar dos pais e responsáveis legais, é imperioso constatar que

há efetivação do direito fundamental à educação e efetividade da condicionalidade da educação. Dados estatísticos produzidos por levantamento do IBGE, que seguem abaixo, estampam essa comprovação, mostrando a ocupação dos bancos escolares e aumento da frequência escolar no comparativo dos dados obtidos no ano de início do Programa com o ano de 2013.

Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, segundo os grupos de idade – Brasil – 2004/2013		
Idade/Ano	2004	2013
0 a 3 anos	13,4	23,2
4 a 5 anos	61,5	81,4
6 a 14 anos	96,1	98,4
15 a 17 anos	81,8	84,3

QUADRO 4 - TAXA DE FREQUÊNCIA BRUTA A ESTABELECIMENTO DE ENSINO DA POPULAÇÃO RESIDENTE

FONTE: A autora (2016) - Adaptado de IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013.

Pelo fato de haver revisão dos cadastros do Bolsa Família e ser necessária a comprovação de frequência escolar, as crianças e adolescentes se mantêm na escola em lapso temporal maior, ou seja, há continuidade dos estudos por anos, o que contribui para conclusão de programas de ensino. Corresponde a esta situação, o fato de maior número de alunos completarem os ensinos fundamental e médio. Nesse sentido, revelam os dados extraídos do Diagnóstico Sistêmico do País (2016, p. xxii): “Desde 2001, o Brasil ampliou as taxas de conclusão do ensino básico (fundamental I e II) em 20 pontos percentuais”.

A condicionalidade da educação, ou seja, obrigatoriedade de crianças e adolescentes na escola tem também outro viés interpretativo. Mostra que a ocupação cotidiana da criança e do adolescente tem outra atividade. Eles estudam mais e trabalham menos e isso ocorre desde a implantação do PBF. Isso é um êxito do Programa e um ganho para o direito da criança e do adolescente, porque a criança deixa de contribuir financeiramente para o sustento familiar e ocupa sua rotina com a própria formação intelectual, ou seja, além de efetivação do direito à educação, há também a proteção do trabalho infantil, porque a população infantojuvenil deixa de trabalhar.

Em pesquisa realizada nos domicílios brasileiros, tendo como referência o ano de 2013, verifica-se que, de fato, principalmente os adolescentes estão ocupando sua rotina com estudo ao invés do trabalho. Essa afirmativa se extrai dos dados a seguir, que mostram a dedicação dessa população com a educação em maior percentual do que com o trabalho,

situação diversa do que ocorre com os jovens com 18 anos ou mais, para os quais o percentual de ocupação com o trabalho é maior do que com o estudo. Segue a síntese da pesquisa.

Distribuição percentual dos jovens de 15 a 29 anos de idade, por tipo de atividade na semana de referência, segundo os grupos de idade Brasil – 2013			
Atividade/idade	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos
Somente estuda	67,8	15,1	3,2
Trabalha e Estuda	16,6	14,9	7,8
Somente trabalha	5,5	46	67,2
Não trabalha nem estuda	10,2	24	21,8

QUADRO 5 - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS JOVENS DE 15 A 29 ANOS DE IDADE POR TIPO DE ATIVIDADE NA SEMANA DE REFERÊNCIA

FONTE: A autora (2016) - Dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013.

Quanto à educação integral, o PBF mostra-se também eficiente, com a elevação do acesso de alunos a estas escolas. Essa situação se justifica pela prioridade concedida aos beneficiários do Programa, nos estabelecimentos de ensino público que ofertam essa modalidade de educação, que é um ponto de ganho para a família beneficiária e de liberdade de trabalho para as mães, por terem o dia livre para a atividade laborativa. A aludida eficiência é observada na análise dos impactos do Programa, em conclusão feita por Paiva; Falcão; Bartholo (2013, p. 41):

No eixo de acesso a serviços, a agenda do plano foi além do acompanhamento das condicionalidades em educação e saúde. Tem havido um aprofundamento da relação com o MEC e o MS, com resultados como a reorientação do Programa Mais Educação. Voltado para a expansão da oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas, este programa passou a dar prioridade para a adesão de escolas com maioria dos alunos beneficiários do Bolsa Família. Com isto, enquanto, em 2011, as escolas com mais de metade de estudantes do Bolsa Família eram 30% das cerca de 15 mil escolas do Mais Educação, em 2013, cerca de dois terços das mais de 45 mil escolas já aderiram ao programa.

A efetivação do direito à educação é verificada pela diminuição do nível de analfabetismo registrado no País, desde a implantação do PBF, o que gera a expectativa de melhoria no futuro da população brasileira pela aquisição do conhecimento e condições de ingresso e competitividade no mercado de trabalho. Os dados abaixo traduzem essa afirmativa

e revelam que o trabalho ainda precisa ser mais intenso nesse setor, para melhora dos índices, ou seja, deve-se trabalhar para a identificação dessa população que não ingressou na escola.

Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as Grandes Regiões – 2004/2013		
Região/Ano	2004	20013
Brasil	11,5	8,5
Norte	13	9,5
Nordeste	22,4	16,9
Sudeste	6,6	4,8
Sul	6,3	4,6
Centro-Oeste	9,2	6,5

QUADRO 6 – TAXA DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE
FONTE: A autora (2016) - Dados do IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013.

A pesquisa mostra que o Programa, em virtude das suas condicionalidades, elevou o número de crianças e adolescentes na escola, porém a qualidade do ensino ofertado não satisfaz a todos e a todas as expectativas, o que viola a garantia de um futuro melhor, porque interfere diretamente na formação profissional dessa população específica. Essa é outra constatação trazida pela coleta de dados, sendo observado a precariedade da estrutura da educação brasileira, mais especificamente sobre o espaço físico em que ocorrem as atividades de ensino, bem como a disponibilidade de material humano. Percebeu-se, em vários relatos encontrados na literatura referenciada, que os professores não recebem condições necessárias para ensinar com excelência, por falta de salas de aula, o que faz com que turmas diferentes utilizem o mesmo espaço para terem aula, fato que prejudica o repasse do conhecimento e a sua absorção.

É importante também informar que a pesquisa verificou que uma grande parcela de brasileiros vive na área rural e, por isso, os alunos desta região dependem de transporte escolar para chegarem aos estabelecimentos de ensino, mesmo que este também se situe na zona rural. Ocorre, todavia, que há falhas no sistema de transportes, em vários níveis, desde as péssimas situações dos veículos colocados à disposição desse público, até a falta de transporte. Embora o transporte público não seja assunto afeto a este trabalho, é um obstáculo da efetivação do direito fundamental à educação e integra o rol de elementos que devem ser melhorados na entrega do serviço público pelo poder estatal.

No intuito de aproximar os resultados trazidos pelo PBF à realidade estadual, no que se refere às condicionalidades de saúde e educação, a literatura dispõe de resultados compactos e analisados em conjunto com a literatura governamental, os quais demonstraram que a saúde,

no Estado do Paraná, teve considerável melhora, com a redução da mortalidade infantil e maior cobertura de vacinação, o que se destaca no recorte abaixo:

Referente à condicionalidade de saúde, em 2010, o Paraná teve 403.509 famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, sendo que 76,82% (309.976 famílias) foram acompanhadas por esta condicionalidade, cuja meta pactuada era de 71,00% (BRASIL, 2011C). Os indicadores apresentavam melhora no índice, com redução na mortalidade materna e infantil, maior cobertura vacinal e maior número de consultas pré-natal. (COUTINHO, 2016, p. 146)

Portanto, no que se refere à efetividade do direito fundamental da educação, é possível afirmar que o Programa cumpre com sua proposta e promove o acesso da criança e adolescente à escola. Todavia, não basta o aluno estar na escola e ter a frequência escolar comprovada, deve também ser promovido um ensino de qualidade, inclusive, para cumprimento da previsão expressa na Constituição Federal em seus arts. 205 e 206, inc. VII e para, futuramente, pelo progresso obtido através da educação, ter uma vida digna.

Tendo em vista que a prestação do serviço público de educação/ensino deve ser de qualidade, é mister que as políticas e gestão educacionais busquem melhoria na disponibilidade de professores, o fornecimento de formação continuada dos profissionais ligados à área, fornecimento de materiais, merenda escolar e manutenção ou construção de escolas públicas. Tem-se assim, que o fornecimento da educação é indiscutível e procura-se ressaltar que o Estado, além da prestação do serviço, tem a obrigação de prestá-lo com qualidade e muito embora haja a descentralização entre os governos federal, estadual e municipal, a obrigação do seu fornecimento com qualidade é integral e solidária, por previsão constitucional.

Os resultados no Estado do Paraná também foram analisados em estudos acadêmicos, na área da contabilidade, com o foco de verificar a eficiência do gasto público com programas sociais, comparando o repasse de recurso do PBF, com o progresso das cidades paranaenses. Nesse estudo, foram utilizadas fórmulas que condensaram a doutrina especializada com dados estatísticos produzidos pela Federação da Indústria do Rio de Janeiro (FIRJAN), através de seu Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Esse trabalho concluiu que o PBF proporciona resultados positivos para o crescimento econômico e social das cidades, havendo eficiência no repasse dos recursos públicos, conforme demonstra o seguinte recorte:

A correlação entre o IFDM educação e o repasse para o PBF, foi, dentro dos municípios da amostra, o que alcançou o maior nível de municípios com correlação muito forte, 38%. Quando analisamos juntamente correlações muito forte, forte e moderada, encontramos 155 municípios da amostra nestes níveis, correspondendo a 78% dos dados analisados. Assim como aconteceu com a análise de IFDM Global, neste segmento municípios maiores concentraram os maiores índices de correlação, tendo como destaque Curitiba, que obteve um coeficiente de 0,9976, mostrando uma medida de relação positiva entre IFDM educação e repasse para o PBF. O município de Barra do Jacaré mostrou um coeficiente de correlação negativo de 0,9234 evidenciando que as variáveis se relacionam de forma inversa, maior repasse, IFDM educação menor. Em uma análise geral deste segmento, mostra que as variáveis são sensíveis entre si, neste contexto tem-se evidências que as condicionalidades do PBF impactam de forma positiva no que diz respeito a educação

[...]

A relação entre o repasse do PBF e o IFDM saúde mostrou que 34% dos municípios obtiveram coeficiente de correlação muito forte positiva, que corresponde a 68 municípios de uma amostra de 196. Quando ampliamos esta análise para coeficientes muito forte positivo, forte positivo e moderado positivo este número sobe para 75% dos municípios, destacando uma relação positiva entre repasse do PBF e o IFDM saúde, corroborando com os achados de BOGONI (2011). Neste contexto há evidências para dizer que as condicionalidades do PBF nas questões da Saúde (pré-natal assistido – alimentação materna – acompanhamento nutricional de crianças até 7 anos), interferem de forma positiva no índice de desenvolvimento municipal, aqui medidos pelo IFDM. (DINIZ, 90-91

Na avaliação dos resultados às condicionalidades de saúde e educação, verificou-se um grande avanço no acesso aos serviços públicos e essa é uma das finalidades do PBF. Viu-se também, que muito se fala em qualidade na prestação de tais serviços. Vários são os requisitos para a sua a composição de qualidade, como, obrigatoriedade de prestação; disponibilidade do serviço; profissional treinado e preparado para a execução da atividade; material de qualidade e acessível; administração vigilante entre outros. A doutrina diz que o serviço deve ser adequado, entendendo, que a “prestação deve ser a melhor possível, respeitado o limite da possibilidade técnica e econômica” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 209).

É previsão constitucional ainda, que os serviços públicos sejam entregues à população de forma igualitária e universal e seu acesso promovido, conforme determina os arts. 196 e 205 da Constituição Federal. Desta forma, o PBF cumpre essa determinação, no que diz respeito ao acesso, já que obriga aos seus beneficiários a ter frequência escolar e acompanhamento de saúde. Ocorre, porém, que a participação deste programa social não se estende a toda população, é dizer, não é universal e sim focalizado, considerando os seus critérios de elegibilidade, que credenciam apenas aqueles que vivem na pobreza ou extrema pobreza, mas, atende à previsão constitucional do art. 3º, inc. III da CF, como já detalhado. Vislumbra-se aqui, partindo da premissa que, tanto as políticas públicas quanto o acesso ao serviço público são universais, a possibilidade de aprimoramento do PBF, consiste em obrigar ao próprio governo, a correção e

melhora destes serviços públicos, cumprindo com o seu compromisso na provisão de serviços e fornecendo qualidade na sua prestação e, de forma universal, promover o acesso à população foco do Programa, tendo em vista, que os demais já usufruem do serviço. Propõe-se, desta forma, a inauguração de um aprofundamento no Estado de Bem-Estar Social, com o fornecimento de saúde e educação capazes de suprir as necessidades de toda a população e assim, trabalhar conjuntamente com o Programa, de forma que todos tenham serviços públicos de qualidade e que seja franqueado, aos beneficiários, o acesso a estes serviços, conservando a sua exigência como condicionante para o recebimento de valores.

Essa sugestão não admite a alegação de que há repasse de valores para satisfação e atendimento das necessidades básicas da população participante e que, portanto, o Estado já cumpre com sua obrigação. A justificação para a inadmissibilidade decorre de que o recebimento de valores pelos participantes do Programa, não exime a responsabilidade de prestação do serviço público, vez que sua obrigatoriedade tem origem em normas constitucionais e que a finalidade do Programa é promover o acesso de um público específico, a esses serviços públicos, para o resgate dos beneficiários da pobreza e extrema pobreza.

A proposta de acesso aos serviços públicos feita pelo Estado, pelo PBF, reforça a necessidade de melhorar e ampliar a abrangência qualitativa e quantitativa na prestação dos serviços, ou seja, se há a utilização dos serviços públicos de forma compulsória, espera-se que eles sejam melhores executados, porque passarão a atender um maior número de usuários. Entende-se, na sugestão idealizada, que o Estado, de fato, deve executar a política pública, mas que a execução não signifique uma solução paliativa aos problemas encontrados, por isso, o acesso aos serviços públicos deve ocorrer e o fornecimento deve ser de qualidade e para todos, não só aos integrantes dos programas sociais. Assim, o Estado prestará um serviço de qualidade à universalidade da população, com a disponibilização de acesso aos beneficiários do PBF, o que reforçará a focalização da política específica. Desta forma, tem-se que o Estado pode melhorar na sua prestação dos serviços públicos, por uma política que ele mesmo criou e implementou, o que geraria um mérito ainda maior para o PBF e para os tutelados.

Poderia haver, contra essa sugestão, a indagação de que os serviços públicos de educação e saúde são geridos de forma descentralizada e que o Programa foi concebido e implementado pela esfera federal, porém, a resposta à indagação é trazida pela própria previsão legal do PBF, pelos arts. 13, inc. V e 14, inc. IV do Decreto 5.209/2004, que traz a responsabilidade estadual e municipal em “disponibilizar serviços e estruturas, da área de assistência social, da educação e de saúde”, ou seja, a sugestão também almeja a melhora nos setores envolvidos, nas esferas estadual e municipal, que contam também com repasse de

recursos financeiros para tal fim, conforme art. 11-C do referido Decreto. Descentralização similar ocorre também na Constituição Federal, em seu art. 198, na área da saúde; arts. 211 e 212, na área da educação, dispositivos estes, que também preveem o repasse orçamentário a cargo da União. Como já ressaltado, a descentralização é prevista para melhor funcionamento da estrutura, mas permanece a obrigatoriedade de prestação ao Estado, envolvendo, de forma solidária e subsidiária, a União, Estados, Municípios. Corrobora esse entendimento, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), como segue:

[...]

O direito à saúde é estabelecido pelo artigo 196 da Constituição Federal como (1) “direito de todos” e (2) “dever do Estado”, (3) garantido mediante “políticas sociais e econômicas (4) que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos”, (5) regido pelo princípio do “acesso universal e igualitário” (6) “às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”.

Examinemos cada um desses elementos.

[...]

(2) dever do Estado:

O dispositivo constitucional deixa claro que, para além do direito fundamental à saúde, há o dever fundamental de prestação de saúde por parte do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O dever de desenvolver políticas públicas que visem à redução de doenças, à promoção, à proteção e à recuperação da saúde está expresso no artigo 196.

A competência comum dos entes da federação para cuidar da saúde consta do art. 23, II, da Constituição. União, Estados, Distrito Federal e Municípios são responsáveis solidários pela saúde junto ao indivíduo e à coletividade e, dessa forma, são legitimados passivos nas demandas cuja causa de pedir é a negativa, pelo SUS (seja pelo gestor municipal, estadual ou federal), de prestações na área de saúde.

O fato do Sistema Único de Saúde ter descentralizado os serviços e conjugado os recursos financeiros dos entes da federação, com o objetivo de aumentar a qualidade e o acesso aos serviços de saúde, apenas reforça a obrigação solidária e subsidiária entre eles.

As ações e serviços de saúde são de relevância pública, integrantes de uma rede regionalizada e hierarquizada, segundo o critério da subsidiariedade, e constituem um sistema único.

[...]

(5) políticas que visem ao acesso universal e igualitário:

O constituinte estabeleceu, ainda, um sistema universalista de acesso aos serviços públicos de saúde. Assim, as ações e prestações de saúde devem ser garantidas a todos, como decorrência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana.

(STF, SL 228/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Presidência, j. 10/10/2008, DJ 21/10/2008). [grifo nosso]

O aprimoramento, ora proposto, tem guarida também na avaliação do Programa, no que diz respeito à qualidade dos serviços disponíveis, conforme pesquisa realizada por Silva; Silva (2014, p. 175), através de questionários respondidos, via internet, por gestores municipais do Programa Bolsa Família em 245 Municípios, cujo resultado verificou a facilidade de acesso

e a qualidade em níveis bons e satisfatórios para cerca de 52,5% dos entrevistados. Todavia, qualificaram como insatisfatórios cerca de 8,6% dos entrevistados e outra parte respondeu:

“[...] a qualidade dos serviços e acesso são adequados, mas são passíveis de aprimoramento, de que o acesso tem sido facilitado a partir da criação dos CRAS e dos CREAS e de que a falta de monitoramento para avaliar a facilidade de acesso e a qualidade dos serviços”.

No que se refere à convivência familiar o Programa mostra-se eficiente, tendo em vista que seu foco principal é a família e sua premissa básica é proteger o núcleo familiar, oportunizando melhores condições de vida e evitando que a população infantojuvenil se afaste de casa para trazer sustento ou até mesmo para fugir das condições precárias em que vivem. Observe-se que para recebimento do benefício de combate à pobreza é obrigatório que a família tenha crianças ou adolescentes de até 17 anos em sua composição, ou seja, para manutenção do recebimento do benefício é necessária a permanência da criança no seio familiar. O efeito prático é que os pais ou responsáveis legais evitarão a decomposição da estrutura familiar e terão alguma condição para cuidar da prole, principalmente no que se refere aos cuidados básicos de educação e saúde, em virtude da assunção de responsabilidade para cumprirem as condicionalidades impostas.

O Programa auxilia ainda no cumprimento da determinação legal prevista no Parágrafo Único do art. 23 do ECA, uma vez que a família carente pode ser incluída como beneficiária, o que, acaba por fortalecer a permanência da criança junto de sua família carente. Neste aspecto, percebe-se que a miséria é um dos motivos de muitas crianças estarem nas ruas, embora não seja o maior motivo, sendo este a drogadição. De todo modo, considerando o direito à convivência familiar a pobreza configurar como um dos fundamentos para a violação desse direito, as ações estatais devem também se preocupar com a situação.

A pesquisa não localizou dados oficiais quanto à violação do direito à convivência familiar ligado à situação de pobreza das famílias, vez que as pesquisas são, na sua maioria, voltadas à violência como componente promotor da ruptura da convivência familiar, a exemplo do banco de dados do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA). Estes dados, porém, são encontrados em estudos e levantamentos científicos ou de instituições que atendem aos moradores de rua, os quais tratam sobre as causas geradas da saída destas pessoas do convívio familiar. Pode-se destacar um desses estudos o que foi realizado pela Organização

Não Governamental Criança não é de Rua, através da Campanha Nacional Criança Não é de Rua, que fez a análise de um banco de dados alimentado por vinte e duas organizações governamentais e não governamentais que atendem à população infantojuvenil em situação de rua, no período de outubro de 2012 a janeiro de 2013, coletados através de quinhentas e sessenta e cinco entrevistas em capitais brasileiras, que mostrou, de fato, ser a miséria um dos motivos que impulsionam a saída do menor de sua residência. Neste aspecto, a pesquisa informou:

Podemos perceber que as razões de ida continuam sendo as principais razões de permanência, ou seja, “miséria”, “vínculos familiares fragilizados” e uso de “drogas”, respondendo elas aqui por 81% dos motivos alegados para se permanecer nas ruas. Podemos ainda notar que tanto a “miséria” (com 7%) e a os “vínculos familiares fragilizados” (19%), decrescem em relação à razão da ida para as ruas (que eram respectivamente 10% e 23%). (Plataforma Digital Rua Brasil S/N – Amostragem 2012/2013, 2013, p. 22)

A deficiência em dados estatísticos não camufla a importância que o Programa tem para o fortalecimento dos vínculos familiares e efetivação do direito à convivência familiar, pois, ao tirar a família da pobreza extrema promove-se o acréscimo positivo nas condições de vida da família como um todo.

Seguindo a avaliação, encontram-se alguns aspectos do PBF, que embora não reflitam diretamente na efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, criam condições favoráveis para a manutenção do Programa, expansão da sua área de atuação e eventual incremento, são eles: a) empoderamento da mulher e seu reconhecimento como pessoa de referência na chefia dos lares brasileiros; b) aquecimento na economia local; c) melhora na qualidade e diversidade de produtos inseridos na alimentação familiar; d) utilização dos dados inseridos no CadÚnico, na oportunidade de cadastramento das famílias e fiscalização das condicionalidades em outros programas da assistência social, como se passa a expor.

A questão da autonomia feminina ou o empoderamento das mulheres causado pelo PBF também é objeto de análise nas pesquisas de campo estudadas e dados estatísticos, o que leva à percepção de que, de fato, há impactos na condição social da mulher, o que não é considerado efeito positivo, visto que em melhores condições as mulheres, via de regra, também buscarão melhores condições de trabalho e de crescimento de seus filhos. Os impactos verificados na condição social da mulher são:

a) visibilidade das beneficiárias enquanto consumidoras, percebidas pelos comerciantes como clientes confiáveis; impacto na condição de vida, sem se estender ao âmbito da afirmação concreta da cidadania; b) afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, não se podendo, porém, afirmar que houve mudança na relação de gênero (fazer escolha e negociar sua autoridade no âmbito doméstico); percepção das mulheres de serem parte da cidadania brasileira (necessidade de obter documento de identidade gerou grandes mudanças na percepção que as mulheres tinham, ou melhor, não tinham, de serem cidadãs). (SILVA; LIMA, 2014, p. 140)

Percebeu-se mudança também na configuração da administração doméstica com a entrega do cartão à mulher. Isso significa que, em muitos casos, ela passa a ser a gestora da renda fixa da residência, o que significa o empoderamento feminino, com transferência de decisões familiares financeiras, as quais do *pater famílias*, passam, no novo cenário, pelo crivo materno. Assim, a mãe é a detentora do dinheiro para adquirir alimento e suprir necessidades dos filhos, o que, em tese, não permite o desvio de finalidade do benefício recebido pelo Programa. Exemplo dessa situação é relatada por Rego e Pinzani (2014, p. 104), numa de suas entrevistas, com a ressalva de que, em alguns casos, a independência feminina não faz parte do pensamento das entrevistadas:

[...] “E aí quando você percebe aquele dinheirinho, você bota tudo para dentro de casa, né? Compra roupa, compra um calçado, uma coisa e outra para os meninos. E os maridos não, quando recebe o dinheiro vai ali no bar tomar uma. Então, é assim. Tem que pôr no nome das mulheres, se não fosse isso...”. Seu semblante assumiu feições de quem duvida da destinação do dinheiro, olhando para cima, para os lados.

De outro lado, a outorga da responsabilidade de gestão do cartão e do dinheiro pela mulher, leva à efetivação do direito de igualdade entre homens e mulheres, tal como previsto no art. 5º, inc. I da Constituição Federal, porque reduz a dependência econômica feminina nos lares brasileiros, como também aumenta a possibilidade de melhor administração do valor, destinando-o às melhores condições de vida da família, para que as crianças, efetivamente, gozem do benefício que lhes é destinado. A independência e certeza da destinação do valor em prol da família são vistas nos lares beneficiados e constatadas por meio de pesquisa de campo em formato de entrevistas às mulheres beneficiárias do PBF, como demonstra mais um trecho dos relatos da pesquisa de Rego e Pinzani (2014, p. 108): “A gente fica mais independente quando coloca no nome da pessoa mesmo”. Perguntamos: “Mas e se fosse em nome dos homens?”. A resposta foi: “É fatal. Os homens não são sabidos...”.

Deve-se destacar também que a atual configuração da chefia das famílias brasileiras tem mudado, conforme dados extraídos da PNAD 2004/2013 – IBGE, nos quais verifica-se que nos núcleos familiares formados por casal sem filhos a proporção de mulheres como pessoas de referência passou de 6,6% para 19,4% e nos lares de casais com filhos, de 5,1% para 20,3%. Isso demonstra o modelo de família matriarcal e, por isso, ser coerente a expedição do cartão magnético do PBF em nome da mulher, o que ocorre na maioria das famílias cadastradas no Programa, como expresso no art. 23-A do Decreto nº 5.209/2004: “O titular do benefício do Programa Bolsa Família será preferencialmente a mulher, devendo, quando possível, ser ela previamente a titular indicada como responsável pela unidade familiar no ato do cadastramento”.

O empoderamento feminino pela administração da renda familiar, diferentemente do entendimento popular que se constata na classe baixa, não significa que a mulher passa a “mandar” nos destinos familiares ou “no marido”, ao invés disso, as possibilita escolhas ainda não experimentadas pela sua capacidade humana, que agora é desenvolvida, pela quebra do “círculo vicioso da pobreza” (REGO; PINZANI, 2014, p. 204). O rompimento desse círculo vicioso da pobreza acontece porque a busca não é mais somente por alimento para o hoje, vez que ele está garantido pelo benefício recebido, a busca tem novos horizontes, que levam as mulheres à procura de novas formas de requintar a vida de suas famílias. É dizer, há um empoderamento da capacidade de almejar futuro progressista para os seus filhos, com a expectativa de proporcionar-lhes destinos diferentes daqueles que elas tiveram. O saldo desse empoderamento é revertido para a própria comunidade familiar.

Como consequência reflexa positiva do PBF e pela finalidade do valor repassado pelo Governo Federal às famílias, observa-se que parte do dinheiro movimentado pelos beneficiários volta para os cofres públicos via impostos, guardadas as peculiaridades do sistema tributário, já que ele é usado principalmente para a compra de produtos básicos para uso imediato, como alimentos, remédios e vestuário ou alguns bens duráveis e permite o aquecimento da economia local, como demonstra o relato:

Na região mais perto do centro de Maragogi encontramos na pessoa de Dona Lourdes, um caso ilustrativo do novo processo econômico que o estado de Alagoas está vivenciando depois da instalação mais forte e extensa do BF: crescimento acentuado de atividades comerciais e proliferação de pequenas fábricas e alimentos, como bolachas e macarrão, assim como de pequenas confecções de roupas. São empresas de cinco a seis pessoas e cujos produtos são destinados ao consumo popular. (REGO; PINZANI, 2014, p. 107).

O recebimento mensal de valores pela população beneficiária permite o giro de crédito no mercado comercial local, uma vez que o comerciante tem conhecimento sobre o rendimento certo do seu cliente, o que lhe permite a venda a crédito, quando a necessidade da família ocorre. Verifica-se que essa modalidade de negócio tem crescido nos pequenos vilarejos, o que significa progresso comercial para os Municípios participantes do Programa e melhora no desenvolvimento humano da população, de forma geral.

Analisando ainda os pontos positivo do PBF mostrados pela pesquisa, os dados inseridos no CadÚnico, necessários para a execução do Programa, são revistos a cada dois anos, inclusive para gerenciamento do cumprimento das condicionalidades. Este gerenciamento da manutenção dos dados permite a formação de suporte para outros programas sociais a serem implementados ou já existentes. Para a alimentação dos dados, é feita uma pesquisa sobre a composição familiar e seus rendimentos, como já visto, mas também se realiza um estudo social abrangente sobre como vivem essas famílias, formando, desta forma, um mapa social sobre as necessidades da população carente. O referido suporte incrementa o planejamento governamental social, como destaca a doutrina:

Um efeito claro da implementação descentralizada do Bolsa Família foi o fortalecimento da área de assistência social no município. A construção de um registro administrativo da magnitude do CadÚnico – extremamente trabalhosa – não ocorreria sem um forte programa a “patrociná-la”. Este papel foi, sem dúvida, cumprido pelo Bolsa Família. Desta maneira, a área de assistência social nos municípios brasileiros (como regra, responsável pela gestão local do programa e do cadastro) ganhou relevância política e, especialmente, um instrumento (o CadÚnico) essencial para o conhecimento da população de baixa renda da localidade, até então, inexistente. (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 30)

No que diz respeito ainda à manutenção das famílias no CadÚnico, observa-se que auxilia no progresso de formação profissional dos adolescentes, que recebem incentivos para a participação em cursos de formação profissional gratuito ou financiados por parcerias públicas que coletam informações sobre possíveis candidatos no referido cadastro; permite também a isenção no pagamento de inscrições para concorrência em concursos públicos. Desta forma, um cadastro bem alimentado, subsidia outras políticas, na seleção de público-alvo.

A pesquisa mostra também que alguns estigmas permeiam as objeções ao Programa, como os preconceitos lançados sobre os beneficiários ou sobre a conduta desses beneficiários quando contemplados pelos benefícios. São eles: a) “efeito preguiça”; b) desvio do objetivo fim

do valor do benefício na sua utilização pelas famílias; c) o aumento da natalidade para permanência no Programa; d) o clientelismo; e) a influência do Programa nas eleições presidenciais, os quais requerem as ponderações a seguir.

A suposta inércia dos beneficiários na busca de trabalho que lhes proporcione a saída do Programa foi batizada de “efeito preguiça”, pelas opiniões populares contrárias à política pública social. Quanto a isto, deve-se esclarecer que o benefício não está vinculado à ausência de trabalho e sim ao valor *per capita* auferido pela família que a coloca na classificação de pobreza ou extrema pobreza. Não se constata dados concretos sobre o abandono do trabalho ou diminuição na ocupação do mercado de trabalho depois que a família é eleita como beneficiária. Essa afirmativa tem como fundamento os relatos trazidos pela literatura especializada, os quais demonstram que há a possibilidade de uma diminuição do trabalho da mulher, que opta por cuidar dos filhos, mas que isso não altera os percentuais do desemprego:

[...] fora dos grupos demográficos específicos, como mulheres com filhos, o mito do desincentivo ao trabalho é muito pequeno ou não existe, sendo contestado o fato de uma família possuir uma renda baixa poder levar a acomodação e diminuição de oferta de trabalho de seus membros, quando inseridos nestes programas. (SILVA; LIMA, 2014, p. 129)

Corroborando essa afirmação, a constatação trazida por Rego e Pinzani (2014, p. 95), através de suas entrevistas no Vale do Jequitinhonha (MG) e outras localidades da região Nordeste, de que, num universo de cento e cinquenta entrevistas, apenas duas afirmaram ter deixado os seus empregos, ambas de domésticas, para sobreviver apenas do valor recebido do Programa.

Ainda com relação ao trabalho, percebe-se que os beneficiários, principalmente as mulheres, as quais são na maioria as representantes da família do Programa, relatam que não pretendem viver apenas do benefício ou dele dependerem por muito tempo. Ao contrário, consideram o benefício uma estabilidade enquanto não conseguem um trabalho melhor, que lhes permita “melhorar de vida” (SILVA; LIMA, 2014, p. 130-131), ou seja, o entendimento é que, de fato, o Programa não é perpétuo e a sua manutenção não é objetivo de vida dos beneficiários. A não perpetuação do benefício parte também de suas premissas legais, consoante o disposto no art. 21 do Decreto 5.209/2004, que expressa ser temporário o benefício e não gerar direito adquirido, tendo em vista, inclusive, a possibilidade de interrupção do repasse do

valor, se verificada na revisão bianual do cadastro, a modificação da situação financeira da família.

O Programa, como visto, não gera o chamado “efeito-preguiça”, contudo, pelos estudos é possível constatar que esse é um ponto que merece a atenção dos seus gestores, no sentido de se ampliar a porta de saída, para que os beneficiários, de fato, tenham a emancipação prometida. Assim, a melhora deve vir com a obrigatoriedade de comprovação em cursos ou outras ações que demonstrem a busca pela qualificação e melhor emprego, posto que, a garantia de rendimento maior do que o valor do benefício é a garantia de condições para o custeio de sua sobrevivência e saída da dependência do PBF.

As ações para o estímulo do trabalho têm se verificado, inclusive por parte do governo federal, que tem se dedicado a gerar trabalho para os beneficiários, haja vista as ações articuladas pelo Plano Brasil Sem Miséria, que em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), formalizou, entre os anos de 2010 e 2012, 171.000 mil novos cadastros de Micro Empresa Individual (MEI) do CadÚnico, dentre os quais, 81.000 são beneficiários do PBF (COUTINHO, 2016, p. 139), o que demonstra um movimento dos indivíduos bolsistas na procura de porta de saída do Programa.

A realidade mostra que muitos trabalhadores não conquistam oportunidade de trabalho no mercado formal pela falta de qualificação, com esta premissa, estudos na área do direito, dedicados ao Programa, entendem haver espaço para incremento das condicionalidades, com a inserção de mais uma contrapartida do beneficiário, para comprovação de buscar formas para a sua emancipação, com a participação em cursos de formação profissional e empreendedorismo, valendo-se, inclusive, dos programas governamentais em vigor e do “Sistema S”, ainda, comprovar a sua busca em seleções de emprego. Essa sugestão é trazida por Schmidt e Ribeiro (2015, p. 165), que propõem a alteração do art. 3º da Lei 10.836/2004, que passaria a ter a seguinte redação:

Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, sem prejuízo de outras previstas em regulamento, de condicionalidades relativas a três grandes áreas:

I – Saúde: acompanhamento médico relativo a exames de rotina e pré-natais, vacinação e desenvolvimento nutricional, para todos os membros da família beneficiada;

II – Educação: frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, para todas as crianças até 16 anos incompletos; ou frequência escolar de 75% (setenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, para todos os jovens entre 16 e 17 anos;

III – Empregabilidade e empreendedorismo: comprovação de busca ativa por emprego formal mediante cadastro em banco de dados de trabalhadores ou participação anual

em cursos voltados a empregabilidade e empreendedorismo, fornecidos por órgãos credenciados junto ao Ministério do Desenvolvimento Social ou em parceria com o Sistema S.

A alteração sugerida pode significar um estímulo maior para os trabalhadores informais que têm no PBF o auxílio para a sua subsistência, mas que, por ele, não angariou condições para a admissão em trabalho formal. Isso sugere o aprimoramento, de forma articulada, das políticas públicas desenvolvimentistas de geração de emprego e fortalecimento do trabalho (COUTINHO, 2016, p. 132), situação que significaria mais um aspecto de sucesso do programa social.

Além do já exposto, a ampliação das oportunidades de trabalho no País é um grande desafio de forma geral, inclusive, para o incremento do seu progresso. Enquanto os governantes buscam caminhos para melhorar a geração de empregos, os programas sociais contribuem para o bem-estar geral dos desempregados e também de trabalhadores, porque proporcionam condições de satisfação do mínimo existencial. Nesse sentido, no que se refere ao avanço do capital humano, os programas de transferência de renda são bem vistos e elogiados, o que propiciou também a sua implementação em muitos países da América Latina, conforme destacou o Relatório de Desenvolvimento Humano 2015, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2015, p. 26). A mesma publicação destaca que os países executores dos referidos programas, têm como grande meta, gerar empregos e depois diminuir os seus índices de pobreza.

Com o reconhecimento da ONU sobre a importância do benefício, inclusive para trabalhadores, a suposta consequência de “efeito preguiça” não se sustenta, tendo em vista, ainda, que o beneficiário detentor de atividade laborativa informal, não tem qualquer segurança nessa relação, vez que estes trabalhos, via de regra, são vulneráveis e insuficientes para a sobrevivência familiar, justificando, desta forma, a sua participação no programa de transferência de renda.

Outra questão que é bastante comentada pelos críticos do Programa é de que sua destinação não é feita para a compra de alimentos, mas sim para outros fins. Percebe-se, contudo, que o bem-estar da família é também prezado na concepção do PBF e a melhoria em suas condições financeiras é efeito reflexo da liberdade de cada família para investir o valor e isso faz parte da tão falada emancipação. É pacífico que os valores transferidos não são o suficiente para propiciar o enriquecimento dos beneficiários, que na sua parcela maciça investem em alimentação, como mostram as experiências relatadas pela literatura especializada:

[...] conseguimos de novo conversar com Claudineide e com outras duas mulheres beneficiárias do Bolsa, agora com mais sossego, ainda que sempre acompanhada de um grupo de mulheres e crianças. Todas afirmaram que a bolsa é utilizada para comprar gêneros alimentícios básicos, como arroz, farinha, feijão, macarrão e carne de frango (a Prefeitura tem um programa de distribuição gratuita de leite para crianças). Claudineide contou que conseguiu pela primeira vez comprar bolachas para suas crianças. Outra mulher do grupo nos disse com satisfação mal escondida que agora ela comprava “macarrão de pacote”, ou seja, um pacote inteiro e não somente uma parte (em algumas lojas da região os comerciantes aceitam vender as mercadorias em quantidades menores do que as contidas nos próprios pacotes”. Nenhuma das mulheres era alfabetizada, exceto uma que nos disse orgulhosamente que sabia ler e escrever. Todas as crianças, porém, estavam na escola, conforme exigência do programa BF. (REGO; PINZANI, 2014, p. 113)

A pesquisa revelou que a primeira necessidade a ser suprida com o benefício recebido do PBF é a alimentação, porque, como já exposto, é a violação que causa maior prejuízo ao desenvolvimento humano e a principal preocupação das famílias. Dados comprovam a melhora considerável na rotina alimentar dos beneficiários depois da implantação do Programa, principalmente a frequência de aquisição de produtos do gênero alimentício, o que gerou um bom resultado no que se refere à segurança alimentar, como destacam Silva e Lima (2014, p. 123):

Pelo relato das famílias, foi estimada uma redução de 53,3% na situação de insegurança alimentar grave, entendida como a duração de alimentos na unidade familiar por menos de uma semana, com esta condição registrada antes do recebimento do benefício, para 34,9% dos entrevistados e alterada para 16,1% após a inserção no programa. Os mesmos permitiram identificar a taxa de 97,2% para o aumento da condição de segurança alimentar plena, pela duração de quatro semanas do alimento na unidade familiar, sendo essas prevalências de 10,9% antes do programa e de 21,5% depois da inserção no Programa.

Informações coletadas e já expostas, no que se refere à queda de mortalidade infantil e melhora nos índices nutricionais e crescimento físico das crianças e adolescentes, refletem a melhora na segurança alimentar dos participantes do Programa, as quais não se compatibilizam com as críticas supramencionadas, uma vez que eles não recebem o produto *in natura*, mas os adquirem mediante pagamento no qual é empregado o valor recebido.

Merece destaque também, ainda no campo das objeções, a corrente impressão popular de que, por suas características, o Programa incentiva ao seu público-alvo a procriação, sob a

justificativa que, se assim o fizerem, receberão mais benefícios e terão aumento no valor repassado. A alegação não encontra fundamento na estrutura em que o PBF foi concebido, tendo em vista a previsão de limite para o recebimento de benefícios variáveis, o que impede o repasse de mais benefícios para família. Significa dizer que, por exemplo, que uma família cuja a composição tenha dez filhos, o repasse de valores será referente à um benefício variável por filho limitado ao número de três, conforme demonstra o Anexo 2, que enumera todas as possíveis condições de recebimento do benefício variável. Assim, dos dez filhos que compõem o exemplo, apenas três serão beneficiados. Portanto, o aumento da prole não corresponde a ter direito de receber número maior de benefícios variáveis.

Inserem-se nestas pesquisas, a conclusão de Rocha (2019 *apud* SOUZA, 2011, p. 179), em estudo que realizou sobre a fertilidade nas famílias potencialmente elegíveis para o PBF, tomando por base famílias com dois e três filhos [porque as famílias com dois filhos ainda podem fazer jus a um terceiro benefício variável], analisadas em períodos antes e depois da implementação do Bolsa Família e o resultado não encontrou “nenhuma diferença nas probabilidades de os dois tipos de famílias terem um filho adicional, o que sugere, ao menos para essas famílias e nesse período, que o Bolsa Família não induz as famílias a ter mais filhos.”.

Corroborando ainda, no campo da fertilidade, indicativos de que no cenário nacional, há uma tendência de declínio na população brasileira, em todas as faixas de renda, conforme dados obtidos no IBGE, na análise da projeção da população em 2013. Nestes dados, mostra-se que no ano de 2004 a fecundidade era de 2,14 e em 2015 passou para 1,77. Já na análise da natalidade, também no quadro de projeção da população de 2013, o número de nascimentos por mil habitantes era de 18,66 e, em 2013, o número passou para 14,79, conforme o detalhamento constante no Anexo 6. Outrossim, colabora com os dados, informação coletada em depoimentos relatados por Rego e Pinzani (2014, p. 117), nos quais as mulheres relatam o desejo de não terem mais filhos, como, por exemplo, a de uma beneficiária que tem alergia ao látex de preservativos e não reagia bem ao uso de anticoncepcionais e descreveu a sua felicidade quando a médica, na oportunidade do parto de seu terceiro filho, retirou-lhe as trompas. A entrevistada reside em um povoado no sertão alagoano.

A explicação para o fenômeno tem guarida no acesso à informação que as mulheres recebem nos acompanhamentos de saúde, a que são compelidas, como exigência das condicionalidades. Quer seja no encontro com o profissional da saúde para avaliação da criança, vacinação ou até mesmo no compulsório pré-natal ou, ainda, nas visitas dos agentes de saúde do Programa Saúde da Família, há o repasse de orientações sobre métodos contraceptivos e até mesmo e fornecimentos de anticoncepcionais e preservativos para a mulher. Isso contribui para

o conhecimento sobre o planejamento familiar e quebra o senso comum de que beneficiários têm mais filhos para a sua manutenção no PBF.

Dentre as premissas elaboradas sem conhecimento sobre o Programa, pesa a fala popular que ele estimula a corrupção local e o “clientelismo”, situação que se justificaria, caso os valores fossem entregues diretamente pelo administrador público municipal ao beneficiário. Essa conclusão é pautada pela legislação do Programa, que prevê o pagamento através do uso do Cartão bancário específico, na Caixa Econômica Federal ou correspondentes bancários, cujo valor é sacado pelo representante cadastrado da família, sem passar por qualquer interferência dos agentes do poder local. Frise-se que os agentes locais são responsáveis pela coleta de informações das famílias beneficiárias para a elegibilidade destas ao ingresso no Programa, mas não possuem alçada para a gerência financeira.

Como visto, o PBF foi implementado dentro de uma sistemática que o recurso financeiro não passa pela administração municipal, para evitar qualquer atividade corruptiva. Nessa esteia, há a obediência de teto estipulado por Município no Programa, o que significa que o gestor municipal não pode privilegiar a famílias determinadas, inclusive, porque, a qualidade das informações é motivo de avaliação da localidade, através do IGD.

É também chamado de “clientelismo” a permanência da família por muitos anos no Programa. Quanto a isso, o PBF prevê penalidades para descumprimento das condicionalidades, que são: advertência, suspensão e bloqueio, há também o cancelamento que ocorre por reincidência no descumprimento das condicionalidades e quando se comprova a ausência de requisitos para a permanência da família nos cadastros. Desta forma, em situações que, por exemplo, a família já não é mais composta por crianças ou adolescente, o benefício pode ser cancelado.

Dentre as várias críticas e preconceitos que o PBF sofre, encontra-se a sua suposta influência nas eleições presidenciais. Boa parte do discurso popular defende a posição de que o Programa é o responsável pela reeleição do candidato que instituiu o programa social e eleição de sua sucessora, contudo, conforme a pesquisa constatou, essa posição não condiz com o resultado da reeleição de 2006, pois a votação dos beneficiários não significou fator determinante para o resultado do pleito eleitoral, conforme estudos científicos realizados nesse sentido, os quais mostram que o aumento de votação no candidato se deu entre os eleitores mais ricos, os quais foram motivados pelo crescimento econômico do País. Desta forma, a premissa que os “pobres” votariam com o intuito de manutenção da política pública social, não encontra fundamento.

O desempenho comparado nas eleições presidenciais de 2002 e 2006 do candidato governista, que instituiu o PBF, foi objeto de estudo pelo economista Canêdo-Pinheiro (2015, p. 1-62). No desenvolvimento de sua análise, o pesquisador buscou investigar as determinantes dos resultados das eleições presidenciais, utilizando, para tanto, fórmulas matemáticas, as quais envolveram os resultados das eleições presidenciais de 2002 [primeira eleição do candidato] e 2006 [reeleição], o impacto do Bolsa Família e a migração da base eleitoral do candidato para regiões menos desenvolvidas. As fontes de dados utilizadas para o estudo foram: Tribunal Superior Eleitoral (TSE); o IBGE; o MDS; e o PNAD. O estudo inicia relatando que o resultado eleitoral, embora o candidato tenha vencido nas duas eleições em análise, o número de votos não obteve variação significativa³. Pelas conclusões informadas na referida pesquisa, o PBF não influenciou a decisão de seu beneficiário pelo candidato governista, conforme segue:

Os resultados indicam que, entre eleitores habituais de Lula, a participação no programa não aumenta a probabilidade de voto no candidato em 2006. Entre eleitores habituais de outros candidatos, esse efeito é positivo. Além disso, um maior crescimento econômico somente significou votos adicionais para Lula entre os eleitores mais ricos. Por fim, o impacto do programa Bolsa Família se mostrou bastante superior ao do desempenho econômico. No entanto, nenhum dos foi fatores foi capaz de explicar satisfatoriamente toda a extensão da mudança observada em 2006. (CANÊDO-PINHEIRO, 2015, p. 01)

Dentre as equações apresentadas no estudo, verifica-se, como primeira impressão, que os votos obtidos em 2002 influenciaram a escolha dos seus eleitores em 2006 e que nos Municípios administrado por candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), o candidato à presidência obteve votação negativa (CANÊDO-PINHEIRO, 2015, p. 42), o que significa dizer que houve certa fidelidade dos eleitores que o elegeram na primeira vez. Nas próximas equações, são abordados os supostos aspectos determinantes da reeleição, com as opções de impacto do Bolsa Família ou a economia, sendo que, nesta fórmula percebeu-se o efeito do Programa, na eleição de 2006, foi “3,30 (2,68) pontos percentuais no primeiro turno (segundo turno), o equivalente a pouco mais de 3,1 milhões (2,5 milhões) de votos” (CANÊDO-PINHEIRO, 2015, p. 48), considera-se, contudo, que o número de beneficiários na época era de onze milhões e, por isso, o impacto foi considerado modesto.

³ Nas eleições presidenciais do 2002, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, em 2º Turno, com 61,271% dos votos válidos e, nas eleições do ano de 2006, o mesmo candidato foi eleito, em 2º Turno, com 60,827% dos votos válidos. Fonte: www.tse.jus.br

Na conclusão de seus estudos, o economista considera que nem o impacto do PBF e nem o crescimento econômico do País foram responsáveis pela reeleição do então presidente, em 2006, atribui, todavia, ao fato de que “os eleitores de regiões menos desenvolvidas, mais dependentes do setor público, seriam mais propensos a votar no governo estabelecido” (CANÊDO-PINHEIRO, 2015, p. 58), o que significa dizer que pelo fato de eleitores habituais do candidato receberem o benefício do Programa não aumentaria o número de votos. De outro lado, a parte final da conclusão acrescenta que “um maior crescimento econômico somente se traduziu em mais votos para Lula em 2006 entre os eleitores mais ricos” (CANÊDO-PINHEIRO, 2015, p. 59). Alicerçado na pesquisa descrita, é possível o entendimento de que o PBF não influenciou, de maneira robusta, a reeleição ocorrida no ano de 2006.

Corroborando a afirmação ultimada, as conclusões de Rego e Pinzani (2014, p. 96) sobre as manifestações das entrevistas, quando questionadas sobre a sua opção de voto e o motivo da escolha do candidato, sendo que, “pouco mais da metade das entrevistas afirmou votar somente por obrigação” e que elas não estabelecem uma ligação direta entre o fato de participar das eleições e o governo eleito adotar políticas públicas de combate à pobreza e que estas as afetam diretamente.

A ideia de que o “voto de cabresto”, como é conhecido popularmente, ocorre na eleição de candidatos ligado ao Programa Bolsa Família não tem suporte para prevalecer, uma vez que somente o número de beneficiários, que, considerando o seu volume e quantidade de votos conquistados pelo presidente eleito, há grande disparidade, ou seja, outros fatores também influenciaram na escolha popular. Pode-se incluir nessa análise, o aspecto econômico vivenciado pelo País na oportunidade das eleições de 2006, que se repetiu em 2010 (PEIXOTO; RENNÓ, 2011, p. 307), nesse sentido, houve melhora no poder aquisitivo não somente dos bolsistas, mas da população como um todo, traduzindo melhora na “mobilidade social” (PEIXOTO; RENNÓ, 2011, p. 323), o que justifica o desejo de manutenção de uma administração pública que gera resultados positivos para todos os votantes.

Os argumentos verificados mostram que há eleitores comprometidos com a atividade eleitoral apenas porque o voto é obrigatório e, para estes, a conjuntura do País não fundamenta as suas decisões, ou seja, o fato do candidato ter implantado políticas públicas sociais não mudará o seu posicionamento quanto à escolha. Não se pode afirmar que esse é o perfil de todos os beneficiários, mas o resultado obtido na análise matemática das determinantes da reeleição em 2006 mostrou que o grupo de beneficiários não seriam suficientes para o resultado final das eleições, em contrapartida, pesa a ascendência de classes sociais que a administração governista promoveu, assim, derrubando a premissa inicial de que as políticas sociais influenciam nas

eleições, tem-se que o maior fator decisivo do eleitor está nos resultados das políticas econômicas e o bem-estar, de forma geral.

De todo o analisado, com base em doutrina, dados estatísticos e entrevistas de campo, observa-se que o PBF é uma política pública importante, pois promove a diminuição de desigualdade e pobreza; possibilita o regate da dignidade humana e contribui para o progresso do capital humano; efetiva, por meio de suas condicionalidades, o direito à alimentação, educação, saúde; promove a convivência familiar com expressivo ganho para a primeira infância, tendo em vista o aumento do cuidado das mães para com seus filhos; de forma reflexa, fomenta a expansão do comércio local nas comunidades que concentram maior número de beneficiários e promove o empoderamento feminino, ou seja, impactos de grandezas e áreas diversas, mas que no conjunto, contribui para o progresso das famílias envolvidas.

Para a finalidade da pesquisa, destaca-se a efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, em especial os direitos sociais como saúde e educação, bem como, colabora positivamente com os demais integrantes da família, que se beneficiam na alimentação, saúde e inserção em programas profissionalizantes, visando, assim, a emancipação do conjunto familiar. Estes resultados são obtidos porque trata-se de um programa de transferência de renda, com condicionalidades e focalizado na população pobre e extremamente pobre, que passa a gerir a satisfação de suas necessidades básicas, havendo a eleição da alimentação como primeira necessidade. Ainda, utilização compulsória dos serviços públicos de educação e saúde, além de outros que são ofertados na esfera municipal, colabora para o desenvolvimento físico e saudável e, no que diz respeito à educação, a oferta do ensino pode contribuir para o progresso intelectual e, futuramente, cooperar para a emancipação da família. Por todo o exposto, afirma-se a importância do PBF para a efetivação de direitos fundamentais da população infantojuvenil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo retrospecto histórico realizado foi possível verificar que os direitos fundamentais brasileiros foram conquistados, além de outros caminhos, também por meio de movimentos sociais com vertentes distintas, sendo que, no mesmo período, haviam interesses em prol das crianças e adolescentes e, desta forma, de que fosse adotada a Doutrina da Proteção Integral pela Constituição Federal, e outros lutavam pela outorga de direitos voltados para a conquista de melhores condições de vida, para minimizar os efeitos do pós-guerra e do capitalismo instalado no País.

Constatou-se que, pelo modelo constitucional adotado, o Estado tornou-se devedor de prestações positivas para efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, os quais reclamam a formulação e execução de políticas públicas sociais. Nesse sentido, o Brasil caminha na tentativa de entregar os direitos fundamentais para a sua população e, ao mesmo tempo, modificar o seu cenário social, no qual tem a pobreza e a desigualdade social como protagonistas impeditivos do progresso do capital humano da população excluída.

Nesse alvo, várias políticas públicas sociais foram implementadas desde os anos 90, contudo, por trabalharem em eixos diversos e gerências distintas, não lograram êxito capaz de melhorar os índices sociais do País, que ficou conhecido internacionalmente pela sua desigualdade. Assim, como o fito de mudar o cenário social dos excluídos, erradicar a pobreza e diminuir a desigualdade, é que foram unificados os programas sociais anteriormente implementados e criado o Programa Bolsa Família, em 2004.

A pobreza instalada no Brasil afeta o desenvolvimento de crianças e adolescentes e de todo o País. Os meios para o seu combate ou os instrumentos para aliviar seus efeitos, como a violação de direitos, devem ser implementados, da forma determinada pela Constituição Federal de 1988 e, especificamente no que atine à população infantojuvenil, devem-se pautar na Doutrina da Proteção Integral. Esse é o prisma do qual se deve partir a análise do PBF, ou seja, o da violação de direitos constitucionalmente previstos em prol de todos os brasileiros e, notadamente, aqueles dedicados à criança e ao adolescente.

O Programa foi criado para trabalhar com a realidade social, plantada pela história que colocou a população na miséria e não efetivou os direitos sociais para todos, bem como para elevar os índices de bem-estar dos brasileiros. Seus eixos embaixadores revelam a preocupação social com o desenvolvimento da criança e do adolescente, criando situações que envolvem toda a rede de proteção na busca de efetivação de direitos, uma vez que inseriu essa população

específica como um dos requisitos para repasse de valor para a família pobre. Para fins desta pesquisa, trabalhou-se apenas com a violação a alguns desses direitos, quais sejam: alimentação, educação, saúde e convivência familiar, por consequência reflexa.

O fato de envolver a entrega do dinheiro público e para o acesso à efetivação do direito social é bem vista, considerando que retira, da máquina estatal, as funções burocráticas de licitação, alocação de orçamento, planejamento e aprovação de leis para o atendimento de necessidades específicas de cada um dos entes federados. Essa diminuição de burocracia num País extenso como é o Brasil e conjugando as carências regionais tornam-se positivas, porque a implementação de um único programa social, que fornece condições para cada família administrar o valor que é entregue e a satisfação de suas necessidades, dentro das suas prioridades e escolhas, enxuga o trabalho administrativo público e dinamiza a concretização do direito. Ressalta-se que o repasse do benefício não retira ou minimiza a responsabilidade do Estado em prestar ou efetivar os direitos sociais, ao contrário, a execução da Política lhe angaria ainda mais obrigações para com a população que passa a buscar os serviços públicos também para cumprimento das condicionantes.

Pelos estudos realizados e análise das pesquisas de campo publicadas pela literatura especializada, o Programa Bolsa Família tem sido capaz de atingir o alívio imediato da precariedade de renda familiar, bem como, fomentar a economia, não em grande escala como o progresso do País exige e necessita, mas cumpre os seus objetivos, porque possibilita melhora na alimentação, com aquisição de gêneros alimentícios e contribui na estrutura e gerência da família de baixa renda. A posse de moeda dá autonomia para administração do orçamento doméstico, suprimindo suas necessidades básicas. Quanto à economia, a melhora é apontada em pequena escala, uma vez que atinge diretamente o pequeno comerciante estabelecido na zona de maior pobreza das cidades ou naquelas cidades, também pequenas, em que não se conta com um grande comércio.

O trabalho mostrou que o PBF não é a solução para o extermínio da pobreza e da desigualdade, porque sua incidência ainda tem número bastante elevado. De todo modo, foi possível concluir que é uma estratégia que, a longo prazo, poderá melhorar os índices de pobreza e emancipação das famílias atendidas. Até o momento, o êxito já amenizou as consequências da pobreza, ao menos para aqueles que conseguiram manter-se como beneficiários do Programa, resgatar sua dignidade e melhorar suas condições de subsistência.

Quanto aos objetivos propostos inicialmente na pesquisa e a problematização fixada, constatou-se que, de fato, o PBF tem importância para a efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Essa afirmativa alguns aspectos que merecem destaque:

a) trata-se de uma política pública social de abrangência nacional, com gestão financeira na esfera federal e operacionalização descentralizada, utilizando estrutura já existente e a informação social que a comunidade local possui sobre as famílias e suas condições de vida, assim, a descentralização atinge o município, que tem parte de seu arcabouço estrutural subsidiado pelo Estado. Ainda, beneficia também a população tal como se propõe, ou seja, a linhagem pobre que tenha em sua composição crianças, adolescentes, gestantes ou nutrízes e a família extremamente pobre [esta independentemente de sua composição], sem com isso utilizar de processos licitatórios ou outros entraves burocráticos para entregar o benefício à categoria definida, que poderá utilizá-lo livremente, desde que cumpra as condicionalidades impostas;

b) tem boa focalização e não há mostras de que se busca privilegiar determinadas regiões do País. A pesquisa constatou que o Nordeste é a região mais deficitária e a maior beneficiária, dado que se justifica quando analisado em conjunto com a informação de que a região é composta pelas cidades mais pobres do Brasil, desta forma, concentra o maior número de destinatários do Programa;

c) é um canal condutor de entrega dos direitos sociais à população, com o recebimento de dinheiro pela família, para a satisfação de necessidades básicas, que se traduz no mínimo existencial, mediante o cumprimento de condicionalidades. Em outras palavras, o PBF encaminha seus favorecidos para o acesso a alimentos, cobra educação para aqueles que se encontram em idade escolar, afasta a população os adolescentes do trabalho ilegal, obriga o acompanhamento da saúde das crianças e proporciona o regaste da dignidade.

No que se refere ao objetivo específico, pode-se também afirmar que foi atingido, porque o trabalho depois de tratar o surgimento das políticas públicas sociais no País e conceituar o Programa Bolsa Família como uma política social, tratou a Doutrina da Proteção Integral por meio de uma sucinta linha do tempo e da abordagem sobre a visão da história da criança, também demonstrou que os direitos fundamentais da criança e do adolescente, principalmente os direitos sociais prestacionais, somente podem ser efetivados por meio de ações positivas do Estado, ou seja, com políticas públicas.

Quanto às conclusões sobre a efetivação de alguns direitos fundamentais da criança e do adolescente, pode-se afirmar que o Programa coleciona sucesso, mas ainda pode ser ampliado e melhorado. Os dados examinados comprovaram que a manutenção dos estudantes na escola, mesmo que compulsoriamente, contribui com o seu desenvolvimento pessoal e formação profissional. É relevante também o resultado de diminuição do analfabetismo, o que garante maiores oportunidades de inserção do indivíduo no mercado de trabalho.

O Programa também é importante já que proporciona manutenção das crianças em seu lar e provoca o cuidado-proteção do parentesco, gozando do seu direito fundamental à convivência familiar, impedindo o abandono do menor em virtude da impossibilidade de seu sustento e estreitando os laços parentais, uma vez que há necessidade de os pais ou responsáveis legais acompanharem e se preocuparem com o desenvolvimento dos filhos para comprovação das condicionalidades, ou seja, o pequeno cidadão passa a ser o foco dos tutores para que continuem a receber o benefício.

Pelas entrevistas de pesquisa de campo realizadas pelos autores citados no trabalho, verificou-se que depois de implementado o PBF, as famílias desfrutaram de melhoras significativas no acesso ao alimento e passaram a conviver com a certeza de que o terão em suas residências. Observou-se também que a variedade de tipos de alimentos aumentou, o que contribuiu para a diminuição da desnutrição e da mortalidade infantil causadas pela fome, traduzindo também a elevação nos índices de segurança alimentar.

No campo da saúde, a obrigatoriedade do cumprimento do calendário de vacinação é uma ferramenta que leva à visita periódica da criança ao Posto de Saúde, que em conjunto com outras políticas públicas da área, como o Programa Saúde da Família, que encaminha, quando necessário, o paciente para outros tratamentos e proporciona o acompanhamento da sua evolução nutricional e a prevenção de outras doenças. Ainda, a exigência de pré-natal é algo que previne doenças para a mãe e para o nascituro, bem como, promove a orientação necessária às mães quanto ao parto e aos cuidados nos primeiros dias de vida do recém-nascido e a amamentação. Assim, com todo esse caminho de cuidados com a saúde,

Na problematização traçada, questionou-se o fato de os direitos fundamentais da criança e do adolescente poderem ser efetivados sem a execução de programas de transferência de renda. A resposta é afirmativa, considerando a previsão constitucional que coloca o Estado como responsável pela formulação e execução de políticas públicas e o administrador dos serviços públicos essenciais, todavia, os programas de transferência de renda têm se mostrado extremamente eficiente na promoção de acesso a esses serviços essenciais, pelos destinatários desses direitos fundamentais.

Há, ainda, impactos que foram detectados de forma reflexa às análises dos resultados da execução do PBF, sendo a principal a efetivação do direito à igualdade entre homens e mulheres e o empoderamento feminino, uma vez que as mulheres são as receptoras dos benefícios do Programa e passam, por isso e de maneira natural, a gerenciar o orçamento familiar. Esse empoderamento traz também a garantia da destinação dos valores em prol da prole. Nesse quadro, a garantia de aquisição de alimento proporciona às mães a possibilidade

de buscar melhores condições para os seus filhos e para o seu próprio desenvolvimento pessoal, nas mais variadas áreas de sua vida. Destaca-se, nesse sentido, a coragem para romper com a situação de submissão e violência a que, em alguns casos, são submetidas dentro de seus lares e se manter, com o objetivo de proteger os seus filhos. Assim, embora não seja o objetivo do Programa, a igualdade feminina e o empoderamento diante de situações drásticas, contam como pontos importantes para o sucesso da política pública em tela.

Notou-se também, que País angariou destaque no cenário internacional pela implementação de um programa social duradouro e eficiente na redução da pobreza e desigualdade, o que, inclusive, lhe atribuiu pontos no cumprimento dos Objetivos do Milênio fixados pela ONU e serviu de exemplo para muitas outras nações que também enfrentam a questão da fome e da pobreza. Os episódios de replique do modelo executado no Brasil são vários e outros que vestiram algumas alterações que também são sinônimo de sucesso pelo mundo.

Foi possível verificar ainda, que o Programa possui falhas, como a grande deficiência de controle de dados dos cadastros utilizados, no que se refere à localização das famílias inscritas e à fiscalização das condicionalidades, considerando que este é realizado pela gestão municipal. As principais falhas são constatadas na capacitação dos recursos humanos separados para atuarem nessa frente, outras, contudo, dizem respeito à ausência de estrutura necessária para a execução da política pública e para fornecimento dos serviços públicos ofertados pelo Programa.

No mesmo sentido, também se encontram outras falhas de cadastro no que alude ao registro da renda *per capita* dos beneficiários, que extrapolam ao delimitado nos requisitos para ingresso no PBF. Situações como essa são objetos de atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle externo, como recentemente divulgado pelo Tribunal de Contas da União, que pelo acórdão 1009/2016, do Processo: 030.760/2015-1 determinou à SENARC a revisão dos cadastros dos beneficiários, quanto à sua elegibilidade, tendo em vista as inconstâncias no cruzamento de informações com os registros da Receita Federal.

Nesse sentido, este trabalho sugere a melhora da qualidade do serviço público prestado pelo Estado, como um aprimoramento ou uma nova fase do PBF. Entende-se que, se o Estado amplia as condições de acesso da população ao serviço público, deve manter a sua provisão de oferta de serviço público no mesmo patamar, ou seja, a ampliação em investimentos deve seguir no mesmo nível de procura e necessidade da população, ainda, e de importância ímpar, o serviço deve ser prestado com maior qualidade. A sugestão decorre da constatação de haverem famílias que não conseguem comprovar a frequência escolar, não ter professores em sala de aula que

possam registrar a frequência e, em outros casos, por exemplo, o pré-natal não é instruído como o exame de ultrassom, porque não há aparelho de ultrassom na localidade, ou, não há medicamentos básicos e material hospitalar disponível para realização de procedimentos médicos, assim, todo aparato necessário para a execução da política pública com qualidade deve estar à disposição do público.

Seguindo a linha de aperfeiçoamento, a formação profissional daqueles que serão responsáveis pela prestação do trabalho também deve ser balizada na evolução ora proposta, haja vista, a deficiência na transmissão de conhecimento dos professores da rede pública, que pode ser pontual, mas que mostra latente nas comunidades menos privilegiadas do País, o que, se refletirá na formação intelectual dos receptores do ensino, por exemplo, deficiência que é constatada em outros setores do serviço estatal prestado, que impacta diretamente no bem-estar dos indivíduos.

O Programa é alvo de críticas oriundas, via de regra, do desconhecimento sobre o seu funcionamento ou por posições contrárias às políticas de bem-estar social, que foram analisadas pela pesquisa. De modo geral, a massa de julgamento ataca o fornecimento de pecúnia, todavia, percebeu-se que o modelo de benefícios pagos e suas variáveis, não encontra condições de enriquecimento ou aquisição de bens de valor elevado, o que desmantela a falácia de que a política pública contribui para a elevação do patamar financeiro das famílias. Pelas hipóteses traçadas no Anexo 3, é clara a possibilidade atender às necessidades básicas apenas.

Outro aspecto que foi passível de comprovação pelo trabalho, refere-se ao estigma de aumento da natalidade para fazer jus ao recebimento do benefício, o que não se constatou desde a concepção do Programa, ou seja, não há aumento da composição familiar na comunidade beneficiária. Ao contrário, o relato dos profissionais da área de saúde é no sentido de que os métodos contraceptivos têm sido experimentados e mantidos pelas mulheres, justamente pela situação financeira precária em que vivem.

Apurou-se também algumas colocações sobre o suposto “efeito preguiça” nos receptores do Bolsa Família, todavia, não é requisito para concessão da bolsa, a ausência de atividade laboral, o que ocorre na análise é a necessária adequação da renda *per capita* dos candidatos, que devem se encontrar nos patamares de pobreza ou extrema pobreza, desta forma, o trabalhador pode ser agraciado com a participação na política pública, mesmo que tenha trabalho formal. Deve-se considerar ainda, que em determinado momento o pagamento cessará, pelas próprias regras de funcionamento impostas, assim, repete-se, o benefício não é perpétuo.

Quanto ao futuro do Programa, observa-se que há espaço para incrementos visando ao seu aprimoramento, como a sugerida melhora na qualidade dos serviços públicos ofertados, ou,

ainda, a exigência de maior desempenho escolar dos estudantes beneficiários; a adição de cursos para formação profissional dos envolvidos na prestação do serviço estatal e, buscando também o progresso nacional, a elaboração de políticas para a reinserção dos chefes de família ou pessoas referências no mercado de trabalho.

Por todo o exposto, o PBF mostra-se importante para a efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, para o bem-estar social de toda a família envolvida, bem como, para cumprir os objetivos da República Federativa do Brasil e respeitar os seus fundamentos constitucionais. Pode ainda, ser considerada uma política pública social que traz bons e expressivos resultados para agir no rompimento da pobreza intergeracional instalada, bem como, contribuir para a possibilidade de evolução do capital humano da população infantojuvenil, ingredientes imprescindíveis para sua emancipação e progresso do País.

REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **Ciência política e direito público: Uma Introdução ao Direito Público da Contemporaneidade**. 2. ed., São Paulo: Verbatim, 2014.

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 3-10.

_____. Doutrina da Proteção Integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 11-17.

_____. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 19-30.

_____. Dos direitos fundamentais. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 31-65.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de. Desafios para a política social brasileira. **Texto para Discussão nº 985**, Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 5 dez. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 4. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. Avaliando a implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: _____. KRAMER, Sônia (Coords.). **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 23-33.

BERNARDI, Renato; PIEROBON, Flávio. A Constituição do Estado e da sociedade: uma análise da força normativa da Constituição brasileira de 1988. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 9, n. 1, p. 55-72, jan. /abr. 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos fundamentais na Constituição de 1988**: conteúdo jurídico das expressões. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 34, n. 133, p. 89-98, jan. /mar. 1997.

_____. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês. **Programa bolsa família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-24. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 5 ago. 2014.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima; SILVA, Rute. **Educação infantil na América Latina**: novos discursos, antigos dilemas. [S.I.] <http://www3.fe.usp.br/secoes/inst/novo/agenda_eventos/inscricoes/PDF_SWF/14633.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2015.

CANÊDO-PINHEIRO, Mauricio. Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 1, p. 31-61, 2015.

CAVALHIERI, Juliana Raquel; MACHADO, Edinilson Donisete. Políticas Públicas como Instrumentos de Concretização dos Direitos Sociais. **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, n. 17, 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/06_509.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2015.

CEPAL/UNICEF. **A hora da igualdade**: brechas por fechar, caminhos por abrir. Santiago: CEPAL/UNICEF, 2010. Disponível em: <www.eclac.org>. Acesso em: 30 maio 2014.

CEPAL/UNICEF. **Panorama social da América Latina**. [S. I.]: CEPAL/UNICEF, 2013. Disponível em: <www.eclac.org>. Acesso em: 21 jun. 2014.

CIENA, Fabiana Polican. Da educação à cidadania. **Revista Argumenta**, Jacarezinho-PR, n. 8, p. 125-150, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/100/100>>. Acesso em: 10 set. 2015.

Código de Menores. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, revogada pela Lei nº 8.069/1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm>. Acesso em: 14 out. 2014.

COHN, Amélia. **Para além da justiça distributiva**. Observatório Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/panorbrasileiroc2005_bra.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2015.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito romano**: o direito romano e o direito brasileiro. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **O direito à diferença**: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. 3. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2009.

Diagnóstico sistêmico de país: Retomando o caminho para a inclusão, o crescimento e a sustentabilidade. Relatório Nº: 101431-BR. Grupo Banco Mundial, mai. 2016. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2016/05/16/090224b084332bc2/1_0/Rendered/PDF/Retomando0o0ca0000sumario0executive.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2016.

DINIZ, Luciano Matias. **Avaliação de desempenho no setor público**: uma análise da alocação orçamentária do Programa Bolsa Família e o desenvolvimento municipal. Curitiba, 2016. 117 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade), Universidade Federal do Paraná.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare state no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 8, Campinas: Unicamp, 1993.

Estudo nº 273/2003. Consultoria Legislativa do Senado, 2003. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2016.

FACHIN, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de: Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. 20. ed. Tradução de: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

ISHIDA, Valter Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente** – Doutrina e Jurisprudência. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino; QUIROGA, Júnia (Orgs.). **Cadernos de estudos nº 16**: síntese de pesquisas de avaliação de programas sociais do MDSA 2011-2014. Disponível em: <www.MDSA.gov.br>. Acesso em: 30 dez. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, Edinilson Donisete. **Ativismo judicial**: limites institucionais democráticos e constitucionais. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri: Manole, 2003.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. Desafios à efetividade dos direitos fundamentais. **Revista dos Tribunais**, ano 99, v. 893, mar. 2010. p. 47-61.

MAIOR NETO, Olympio de Sá Sotto. In: DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2010.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. O princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade administrativa. Disponível em: <http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_igualdade_17_2_1_5.php>. Acesso em: 5 dez. 2014.

MEDICI, André. Propostas para melhorar a cobertura, a eficiência e a qualidade no setor saúde. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (Orgs.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 23-93.

NAVES, Rubens; GAZONI, Carolina. **Direito ao futuro**: desafios para a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **O estado de segurança alimentar no Brasil**: um retrato multidimensional – Relatório 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2016.

PAIVA; Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO; Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013. p. 24-46. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 5 ago. 2014.

PEIXOTO, Vitor; RENNÓ, Lucio. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, v. 17, n. 2, p. 304-332, 2011.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. O melhor interesse da criança. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PILETTI, Nelson. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Ática, 1992.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

Plataforma Digital Rua Brasil S/Nº: Amostragem 2012/2013, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://criancanaoederua.org.br/Amostragem_2013_pdf.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015.** [S.I.] 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2016.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do bolsa família:** autonomia, dinheiro e cidadania. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2014.

SALIBA, Maurício Gonçalves. **O olho do poder:** análise crítica da proposta educativa do Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública:** eficiência do serviço na prevenção e pressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SANTOS, Murilo Dias dos Santos; EHRLICH, Priscila Aparecida. O programa bolsa família: válido, legítimo e eficaz. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito (Coords.). **Políticas públicas:** da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do Estado Social de direitos. Birigui: Boreal, 2011. p. 313-340.

SARLET, Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, Leonardo. **A efetividade dos direitos fundamentais e a eficácia das políticas públicas.** Rio de Janeiro: Multifoco, 2014.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEREJO, Lourival. **Direito constitucional da família.** 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SERRANO JÚNIOR, Odoné. A causa *impositionis* tributária e a redistribuição de riqueza: enfrentando a pobreza pelas vias dos programas de renda mínima e pelo fomento do desenvolvimento econômico. **Revista Argumenta**, Jacarezinho-PR, n. 11, p. 127-139, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/147>>. Acesso em: 30 out. 2015.

SCHMIDT, Albano Francisco; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. Programa Bolsa Família: Reavaliando as condicionantes de recebimento. **Poder, cidadania e desenvolvimento no estado democrático de direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFGM/FUMEC/DomHelder Câmara**, Florianópolis, 2015. ISBN: 978-85-505-126-5. p. 148-174. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/w8299187/39OgVG7lSlA5x74w.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

SIMÕES, Alexandre Gazetta; BERNARDI, Renato. Ponderações sobre a “Lei da Palmada”. In: BERNARDI, Renato; LAZARI, Rafael José Nadim (Orgs.). **Intervenção do Estado na vida das pessoas**: estudos sobre a proteção à criança e ao adolescente. Birigui: Boreal, 2012. p. 67-91.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.); LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. **Estudos & Pesquisas**: informação demográfica e socioeconômica. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. n. 34. Disponível em: <www.ibgeMDSA.gov.br>. Acesso em: 30 dez. 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. O direito fundamental à alimentação adequada e suas consequências na ordem jurídica brasileira: uma interpretação sob o viés da efetividade. **Revista Argumenta**, Jacarezinho-PR, n. 15, p. 41-57, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/198>>. Acesso em: 9 set. 2015.

SOARES; Sergei; SÁTYRO; Natália. **O programa bolsa família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 3 dez. 2015.

SOUZA, André Portela. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o bolsa família. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (Orgs.). **Brasil**: a nova agenda social. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 166-186.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **A efetividade dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Pillares, 2008.

SOUZA, Jessé. Ralé brasileira: quem é e como vive. In: SOUZA, Jessé; GRILLO, André. *et. al.* (Cols). **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

TAVARES, Patrícia Silveira. Política de atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 297-351.

TELLES, Marília de Campos Oliveira e; COLTRO, Antônio Carlos Mathias. O Estatuto da Criança e do Adolescente: uma lei de gente grande. **Revista do Advogado**, São Paulo, n. 101, p. 70-76, dez. 2008.

THOMÉ, Débora. **O bolsa família e a social-democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

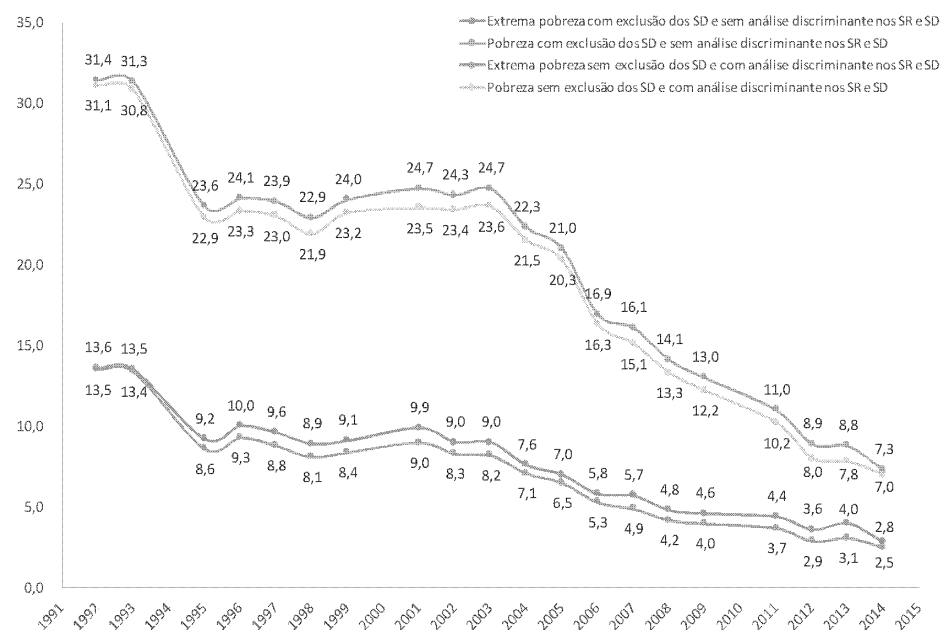
TONIN, Marta Marília. Crianças, adolescentes, jovens e idosos. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito constitucional brasileiro**: constituições econômicas e social. v. III. São Paulo: RT, 2014. p. 599-616.

ANEXOS

ANEXO 1 - INCIDÊNCIA DA POBREZA E EXTREMA POBREZA INFANTIL NA AMÉRICA LATINA.....	154
ANEXO 2 – VALOR DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	156
ANEXO 3 - RENDA, DESIGUALDADE, COEFICIENTE DE GINI	157
ANEXO 4 – DOMICÍLIOS POBRES E EXTREMAMENTE POBRES	158
ANEXO 5 – ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DE SAÚDE	159
ANEXO 6 - TAXA DE FECUNDIDADE	167

ANEXO 1 - INCIDÊNCIA DA POBREZA E EXTREMA POBREZA NO BRASIL

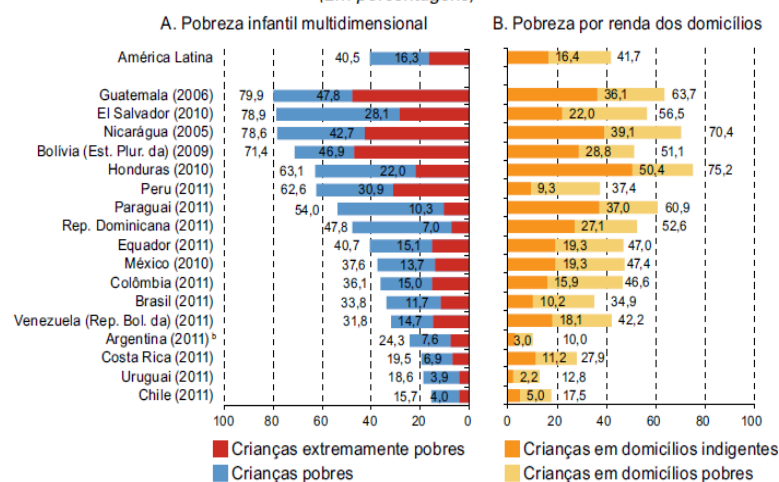
Gráfico 3 - Distribuição percentual da comparação pré e pós AD para EP e PO – Brasil, 1992-2014



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

ANEXO 2 - INCIDÊNCIA DA POBREZA E EXTREMA POBREZA INFANTIL NA AMÉRICA LATINA

América Latina (17 países): incidência da extrema pobreza e da pobreza infantil total, e porcentagem de crianças em domicílios indigentes ou pobres (segundo o método da renda), ao redor de 2011^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Utiliza-se a definição de infância do UNICEF, que abarca a população de 0 a 17 anos de idade. Nas cifras de crianças pobres se incluem as crianças extremamente pobres, e nas de crianças em domicílios pobres se incluem as crianças em domicílios indigentes. As cifras do gráfico podem não coincidir com as do texto, onde se analisa a evolução entre 2000 e 2011, já que estas últimas se referem a apenas 14 países.

^b Zonas urbanas.

ANEXO 3 – VALOR DO BENEFÍCIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Famílias com renda *per capita* mensal até R\$ 77,00

Número de gestantes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 85,00
1	0	Básico+ 1variável	R\$ 124,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 163,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 202,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 241,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 280,00
0	1	Básico + 1 BVJOVEM	R\$ 131,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJOVEM	R\$ 170,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJOVEM	R\$ 209,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJOVEM	R\$ 248,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJOVEM	R\$ 287,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJOVEM	R\$ 326,00
0	2	Básico + 2 BVJOVEM	R\$ 177,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJOVEM	R\$ 216,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJOVEM	R\$ 255,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJOVEM	R\$ 294,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJOVEM	R\$ 333,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJOVEM	R\$ 372,00

Famílias com renda *per capita* mensal de R\$ 77,00 a R\$ 154,00

Número de gestantes crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 39,00
2	0	2 variáveis	R\$ 78,00
3	0	3 variáveis	R\$ 117,00
4	0	4 variáveis	R\$ 156,00
5	0	5 variáveis	R\$ 195,00
0	1	1 BVJOVEM	R\$ 46,00
1	1	1 variável + 1 BVJOVEM	R\$ 85,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJOVEM	R\$ 124,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJOVEM	R\$ 163,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJOVEM	R\$ 202,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJOVEM	R\$ 241,00
0	2	2 BVJOVEM	R\$ 92,00
1	2	1 variável + 2 BVJOVEM	R\$ 131,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJOVEM	R\$ 170,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJOVEM	R\$ 209,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJOVEM	R\$ 248,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJOVEM	R\$ 287,00

Elaboração própria.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Agrário

ANEXO 4 - RENDA, DESIGUALDADE, COEFICIENTE DE GINI

Renda – desigualdade – Coeficiente de Gini

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Frequência: Anual de 1976 até 2014

Unidade: –

Comentário: Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Atualizado em: 07/01/2016

Deflator:

Sigla	Brasil	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
R	Brasil	0,572	0,570	0,563	0,556	0,546	0,543	0,531	0,530	0,527	0,518

ANEXO 5 – DOMICÍLIOS POBRES E EXTREMAMENTE POBRES

Domicílios pobres

Pobreza - número de domicílios pobres

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Frequência: Anual de 1976 até 2014

Unidade: Unidade

Comentário: Número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Atualizado em: 07/01/2016

Deflator :

Bra sil	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Bra sil	12.113 .358	13.037. 690	12.846. 805	13.844. 173	13.433. 494	12.375. 755	10.909. 145	10.660. 759	9.706. 286	9.390. 500	8.320. 112	7.535. 059	7.236. 926	6.450. 482

Domicílios extremamente pobres

Pobreza - proporção de domicílios extremamente pobres

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Frequência: Anual de 1976 até 2014

Unidade: (%)

Comentário: Proporção de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Atualizado em: 07/01/2016

Deflator:

Brasi l	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Brasi l	11,12	11,36	10,25	11,27	9,69	8,35	6,97	6,92	5,90	5,80	5,26	4,64	4,92	3,52

ANEXO 6 – ACOMPANHAMENTO DA CONDICIONALIDADE DE SAÚDE

Acompanhamento Perfil Saúde – 1ª Vigência de 2006

Relatório consolidado do Bolsa Família													
MS / SE / DATASUS										Ministério da Saúde			
Informações gerais sobre famílias										Secretaria de Atenção à Saúde			
Período: 1a Vigência de 2006										Departamento de Atenção Básica			
Emissão: 06/03/2016 - 19:36:50 Data da última consolidação 31/07/2006:										Coordenação-Geral da Alimentação e Nutrição			
Todas as Famílias													
Estado	Famílias Beneficiárias Perfil Saúde				Famílias Acompanhadas				Famílias Não Acompanhadas				
	Arquivo início vigência		Complementar	Total de Famílias Beneficiárias Perfil Saúde	Arquivo início vigência		Complementar	Totalmente	Parcialmente	Localizadas	Não Localizadas	Sem Informação	Total
	Acomp. obrigatório	Acomp. não obrigatório	Acomp. não obrigatório		Acomp. obrigatório	Acomp. não obrigatório	Acomp. não obrigatório						
REGIÃO CENTRO-OESTE													
DISTRITO FEDERAL	0	0	0	18.410	0	0	0	1.192	39	0	10.586	6.593	17.218
GOIÁS	0	0	0	159.754	0	0	0	46.608	1.117	0	7.482	104.547	113.146
MATO GROSSO DO SUL	0	0	0	70.846	0	0	0	32.215	3.165	0	7.247	28.219	38.631
MATO GROSSO	0	0	0	97.567	0	0	0	15.665	757	1	1.935	79.209	81.902
Total da região	0	0	0	346.577	0	0	0	95.680	5.078	1	27.250	218.568	250.897
REGIÃO NORDESTE													
ALAGOAS	0	0	0	213.537	0	0	0	55.289	676	0	6.302	151.270	158.248
BAHIA	0	0	0	883.956	0	0	0	312.192	9.734	2	33.470	528.558	571.764
CEARÁ	0	0	0	630.169	0	0	0	315.147	7.428	1	33.028	274.565	315.022
MARANHÃO	0	0	0	457.653	0	0	0	209.394	4.591	0	6.332	237.336	248.259
PARAÍBA	0	0	0	285.864	0	0	0	147.406	4.017	0	12.622	121.819	138.458
PERNAMBUCO	0	0	0	534.219	0	0	0	243.421	3.032	2	28.421	259.343	290.798
PIAUÍ	0	0	0	239.765	0	0	0	112.782	975	0	9.239	116.769	126.983
RIO GRANDE DO NORTE	0	0	0	200.226	0	0	0	138.613	372	0	14.096	47.145	61.613
SERGIPE	0	0	0	130.903	0	0	0	50.689	248	0	20.696	59.270	80.214
Total da região	0	0	0	3.576.292	0	0	0	1.584.933	31.073	5	164.206	1.796.075	1.991.359
REGIÃO NORTE													
ACRE	0	0	0	34.129	0	0	0	6.508	156	0	516	26.949	27.621
AMAZONAS	0	0	0	118.839	0	0	0	31.407	194	0	1.521	85.717	87.432
AMAPÁ	0	0	0	10.411	0	0	0	997	30	0	0	9.384	9.414
PARÁ	0	0	0	284.805	0	0	0	71.987	2.050	0	5.011	205.757	212.818
RONDÔNIA	0	0	0	58.330	0	0	0	18.827	501	0	3.873	35.129	39.503
RORAIMA	0	0	0	14.675	0	0	0	3.461	359	0	750	10.105	11.214
TOCANTINS	0	0	0	64.948	0	0	0	28.578	405	0	2.461	33.504	36.370
Total da região	0	0	0	586.137	0	0	0	161.765	3.695	0	14.132	406.545	424.372
REGIÃO SUDESTE													
ESPIRITO SANTO	0	0	0	138.175	0	0	0	39.999	1.980	0	14.835	81.361	98.176
MINAS GERAIS	0	0	0	866.598	0	0	0	298.305	13.826	26.156	54.404	473.907	568.293
RIO DE JANEIRO	0	0	0	250.586	0	0	0	67.109	2.708	0	7.611	173.158	183.477
SÃO PAULO	0	0	0	734.152	0	0	0	200.900	19.934	0	37.991	475.327	533.252
Total da região	0	0	0	1.989.511	0	0	0	606.313	38.448	26.156	114.841	1.203.753	1.383.198
REGIÃO SUL													
PARANÁ	0	0	0	378.437	0	0	0	186.144	16.175	666	35.174	140.278	192.293
RIO GRANDE DO SUL	0	0	0	336.274	0	0	0	124.419	12.012	0	21.001	178.842	211.855
SANTA CATARINA	0	0	0	125.605	0	0	0	49.738	3.664	0	11.946	60.257	75.867
Total da região	0	0	0	840.316	0	0	0	360.301	31.851	666	68.121	379.377	480.015
Total geral	0	0	0	7.338.833	0	0	0	2.808.992	110.145	26.828	388.550	4.004.318	4.529.841

Fonte:

http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/consol_regiao_cobertura_bfa.asp?gru=7&vigencia=28&vigatual=N&uf=TD®ional=00®iaoasude=00&cob=1&b...

Acompanhamento Perfil Saúde – 2ª Vigência de 2014

Relatório consolidado do Bolsa Família

MS / SE / DATASUS

Informações gerais sobre famílias

Período: 2a Vigência de 2014

Emissão: 06/03/2016 - 19:54:18 Data da última consolidação 07/05/2015:

Todas as Famílias

Ministério da Saúde
Secretaria de Atenção à Saúde
Departamento de Atenção Básica
Coordenação-Geral da Alimentação e Nutrição

Estado	Famílias Beneficiárias Perfil Saúde				Famílias Acompanhadas				Famílias Não Acompanhadas				
	Arquivo início vigência		Complementar	Total de Famílias Beneficiárias Perfil Saúde	Arquivo início vigência		Complementar	Totalmente	Parcialmente	Localizadas	Não Localizadas	Sem Informação	Total
	Acomp. obrigatório	Acomp. não obrigatório	Acomp. não obrigatório		Acomp. Obrigatório	Acomp. não obrigatório	Acomp. não obrigatório						
REGIÃO CENTRO-OESTE													
DISTRITO FEDERAL	74.477	11.787	973	76.324	27.028	1.743	108	28.875	109	336	3.854	43.150	47.449
GOIÁS	281.068	44.582	11.295	299.608	214.503	16.565	2.004	233.043	5.325	1.502	5.351	54.387	66.565
MATO GROSSO DO SUL	120.408	20.500	3.247	127.834	81.997	6.744	690	89.423	1.801	2.711	5.789	28.110	38.411
MATO GROSSO	155.488	22.925	4.937	163.818	92.272	7.576	762	100.602	565	3.007	4.573	55.071	63.216
Total da região	631.441	99.794	20.452	667.584	415.800	32.628	3.564	451.943	7.800	7.556	19.567	180.718	215.641
REGIÃO NORDESTE													
ALAGOAS	354.422	69.971	11.495	381.964	265.158	25.861	1.744	292.700	520	1.310	9.567	77.867	89.264
BAHIA	1.392.255	313.439	55.375	1.519.150	1.068.325	118.695	8.373	1.195.220	3.282	7.287	36.993	276.368	323.930
CEARÁ	894.428	161.251	24.059	969.900	696.835	71.481	4.073	772.307	2.133	1.689	17.449	176.322	197.593
MARANHÃO	784.248	152.824	29.288	857.494	603.684	67.992	5.490	676.930	1.631	1.137	9.113	168.683	180.564
PARAÍBA	407.773	88.364	17.207	444.568	319.779	34.359	2.494	356.574	827	2.049	13.024	72.094	87.994
PERNAMBUCO	896.836	196.097	34.208	970.525	646.221	67.621	6.152	719.910	675	2.558	19.917	227.465	250.615
PIAUÍ	347.072	82.994	14.530	375.018	260.066	26.002	1.988	288.012	1.003	474	6.140	79.389	87.006
RIO GRANDE DO NORTE	286.976	59.309	11.060	310.073	223.966	21.642	1.482	247.063	527	1.279	7.892	53.312	63.010
SERGIPE	222.496	42.238	8.849	243.900	168.957	19.334	2.095	190.361	518	851	6.391	45.779	53.539
Total da região	5.586.506	1.166.487	206.071	6.072.592	4.252.991	452.987	33.891	4.739.077	11.116	18.634	126.486	1.177.279	1.333.515
REGIÃO NORTE													
ACRE	68.475	8.186	1.203	72.799	46.270	3.997	332	50.594	423	130	569	21.083	22.205
AMAZONAS	311.394	37.969	6.726	330.800	246.787	17.842	1.581	266.193	420	785	6.236	57.166	64.607
AMAPÁ	46.344	5.403	1.811	48.207	25.103	1.440	429	26.966	313	266	96	20.566	21.241
PARÁ	740.367	116.019	19.768	801.085	580.430	56.515	4.297	641.148	1.644	3.510	7.452	147.331	159.937
RONDÔNIA	94.199	14.257	4.743	100.252	55.535	5.441	618	61.588	184	301	2.643	35.536	38.664
RORAIMA	39.265	5.931	2.803	42.276	34.038	2.437	580	37.049	45	74	261	4.847	5.227
TOCANTINS	113.825	20.423	3.275	124.843	85.837	10.392	642	96.855	481	572	10.542	16.393	27.988
Total da região	1.413.869	208.188	40.329	1.520.262	1.074.000	98.064	8.479	1.180.393	3.510	5.638	27.799	302.922	339.869
REGIÃO SUDESTE													
ESPIRITO SANTO	158.938	27.917	3.412	169.102	107.543	9.504	672	117.707	594	2.381	8.266	40.154	51.395
MINAS GERAIS	954.683	159.375	26.904	1.023.183	752.799	63.649	4.940	821.299	3.810	9.273	32.885	155.916	201.884
RIO DE JANEIRO	671.140	125.180	25.344	712.269	388.938	37.099	4.115	430.067	3.258	3.064	37.597	238.283	282.202
SÃO PAULO	1.079.406	172.951	33.285	1.117.170	740.058	33.886	3.930	777.822	26.756	50.544	63.768	198.280	339.348
Total da região	2.864.167	485.423	88.945	3.021.724	1.989.338	144.138	13.657	2.146.895	34.418	65.262	142.516	632.633	874.829
REGIÃO SUL													
PARANÁ	341.396	56.698	8.305	366.596	264.084	23.640	1.586	289.284	4.437	10.930	20.713	41.232	77.312
RIO GRANDE DO SUL	345.599	68.880	12.488	362.787	221.306	14.999	2.218	238.494	1.774	4.871	26.477	91.171	124.293
SANTA CATARINA	113.725	18.533	3.001	120.700	83.055	6.567	417	90.030	1.868	1.923	9.204	17.675	30.670
Total da região	800.720	144.111	23.794	850.083	568.445	45.206	4.221	617.808	8.079	17.724	56.394	150.078	232.275
Total geral	11.296.703	2.104.003	379.591	12.132.245	8.300.574	773.023	63.812	9.136.116	64.923	114.814	372.762	2.443.630	2.996.129

Fonte:

http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/consol_nacional_consol_bfa.asp?gru=2T&vigencia=28&vigatual=N&uf=TD®ional=00®iaoasaude=00&cob=1&...

Acompanhamento Crianças menores de 2 anos – 1ª Vigência de 2007

Relatório consolidado do Bolsa Família MS / SE / DATASUS Percentual de cobertura com base nas crianças menores de 2 anos acompanhadas Período: 2a Vigência de 2014 Emissão: 06/03/2016 - 19:39:35 Data da última consolidação 07/05/2015 Nutrição			Ministério da Saúde Secretaria de Atenção à Saúde Departamento de Atenção Básica Coordenação-Geral de Alimentação e	
Região	Crianças para Acompanhamento	Crianças Acompanhadas	Percentual de Acompanhamento	
REGIÃO CENTRO-OESTE				
GOIÁS	32.899	25.284	76,85 %	
MATO GROSSO	21.009	12.712	60,51 %	
DISTRITO FEDERAL	8.374	3.792	45,28 %	
MATO GROSSO DO SUL	17.115	12.289	71,8 %	
Total da região	79.397	54.077	68,11 %	
REGIÃO NORDESTE				
CEARÁ	94.267	75.460	80,05 %	
ALAGOAS	38.997	28.746	73,71 %	
SERGIPE	25.157	18.998	75,52 %	
PIAUÍ	35.673	27.130	76,05 %	
PARAÍBA	47.742	37.111	77,73 %	
MARANHÃO	91.990	70.273	76,39 %	
BAHIA	145.908	113.873	78,04 %	
RIO GRANDE DO NORTE	28.767	22.309	77,55 %	
PERNAMBUCO	92.198	66.103	71,7 %	
Total da região	600.699	460.003	76,58 %	
REGIÃO NORTE				
ACRE	11.111	7.997	71,97 %	
RONDÔNIA	10.347	6.548	63,28 %	
PARÁ	85.230	66.722	78,28 %	
RORAIMA	3.104	2.556	82,35 %	
TOCANTINS	15.637	11.927	76,27 %	
AMAZONAS	41.977	34.633	82,5 %	
AMAPÁ	4.604	2.865	62,23 %	
Total da região	172.010	133.248	77,47 %	
REGIÃO SUDESTE				
RIO DE JANEIRO	71.827	44.147	61,46 %	
ESPIRITO SANTO	19.980	13.881	69,47 %	
SÃO PAULO	146.290	98.606	67,4 %	
MINAS GERAIS	115.940	90.868	78,38 %	
Total da região	354.037	247.502	69,91 %	
REGIÃO SUL				
PARANÁ	51.021	39.991	78,38 %	
SANTA CATARINA	15.895	11.288	71,02 %	
RIO GRANDE DO SUL	45.798	31.375	68,51 %	
Total da região	112.714	82.654	73,33 %	
Total geral	1.318.857	977.484	74,12 %	

Fonte

http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/consol_regiao_cobertura_bfa.asp?gru=7&vigencia=13&vigatual=N&uf=TD®ional=00®iaosaude=00&cob=1&b...

Acompanhamento Crianças menores de 2 anos – 2ª Vigência de 2014

Relatório consolidado do Bolsa Família			Ministério da Saúde	
MS / SE / DATASUS			Secretaria de Atenção à Saúde	
Percentual de cobertura com base nas crianças menores de 2 anos acompanhadas			Departamento de Atenção Básica	
Período: 2a Vigência de 2014			Coordenação-Geral de Alimentação e	
Emissão: 06/03/2016 - 19:39:35 Data da última consolidação 07/05/2015				
Nutrição				
Região	Crianças para Acompanhamento	Crianças Acompanhadas	Percentual de Acompanhamento	
REGIÃO CENTRO-OESTE				
GOIÁS	32.899	25.284	76,85 %	
MATO GROSSO	21.009	12.712	60,51 %	
DISTRITO FEDERAL	8.374	3.792	45,28 %	
MATO GROSSO DO SUL	17.115	12.289	71,8 %	
Total da região		79.397	54.077	68,11 %
REGIÃO NORDESTE				
CEARÁ	94.267	75.460	80,05 %	
ALAGOAS	38.997	28.746	73,71 %	
SERGIPE	25.157	18.998	75,52 %	
PIAUÍ	35.673	27.130	76,05 %	
PARAÍBA	47.742	37.111	77,73 %	
MARANHÃO	91.990	70.273	76,39 %	
BAHIA	145.908	113.873	78,04 %	
RIO GRANDE DO NORTE	28.767	22.309	77,55 %	
PERNAMBUCO	92.198	66.103	71,7 %	
Total da região		600.699	460.003	76,58 %
REGIÃO NORTE				
ACRE	11.111	7.997	71,97 %	
RONDÔNIA	10.347	6.548	63,28 %	
PARÁ	85.230	66.722	78,28 %	
RORAIMA	3.104	2.556	82,35 %	
TOCANTINS	15.637	11.927	76,27 %	
AMAZONAS	41.977	34.633	82,5 %	
AMAPÁ	4.604	2.865	62,23 %	
Total da região		172.010	133.248	77,47 %
REGIÃO SUDESTE				
RIO DE JANEIRO	71.827	44.147	61,46 %	
ESPIRITO SANTO	19.980	13.881	69,47 %	
SÃO PAULO	146.290	98.606	67,4 %	
MINAS GERAIS	115.940	90.868	78,38 %	
Total da região		354.037	247.502	69,91 %
REGIÃO SUL				
PARANÁ	51.021	39.991	78,38 %	
SANTA CATARINA	15.895	11.288	71,02 %	
RIO GRANDE DO SUL	45.798	31.375	68,51 %	
Total da região		112.714	82.654	73,33 %
Total geral		1.318.857	977.484	74,12 %

Fonte:

http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/consol_regiao_cobertura_bfa.asp?gru=7&vigencia=28&vigatual=N&uf=TD®ional=00®iaoasaude=00&cob=1&b...

Acompanhamento Crianças – vacinação e informação nutricional – 1ª Vigência de 2007

Relatório consolidado do Bolsa Família								
MS / SE / DATASUS				Ministério da Saúde				
Informações gerais sobre crianças Secretaria de Atenção à Saúde Período: 1a Vigência de 2007				Departamento de Atenção Básica				
Emissão: 20/02/2016 - 23:55:14 Data da última consolidação 19/07/2007:				Coordenação-Geral da Alimentação e Nutrição				
Estado	Crianças / Acompanhamento						Crianças com Vacinação em dia	Crianças com dados Nutricionais
			Crianças não Acompanhadas					
	Crianças Beneficiárias Perfil Saúde	Crianças Acompanhadas	localizadas	não localizadas	sem informação	total.		
REGIÃO CENTRO-OESTE								
DISTRITO FEDERAL	17.708	1.515	435	6.439	9.319	16.193	1.224	939
GOIÁS	138.919	55.941	2.102	8.678	72.198	82.978	55.232	46.739
MATO GROSSO DO SUL	60.587	32.658	1.076	4.328	22.525	27.929	31.009	17.587
MATO GROSSO	64.137	21.695	882	3.071	38.489	42.442	21.599	19.200
Total da Região	281.351	111.809	4.495	22.516	142.531	169.542	109.064	84.465
REGIÃO NORDESTE								
ALAGOAS	187.563	73.182	1.584	6.560	106.237	114.381	72.120	59.851
BAHIA	675.694	334.665	10.121	25.967	304.941	341.029	332.123	265.126
CEARÁ	402.440	248.781	8.879	26.006	118.774	153.659	247.138	216.173
MARANHÃO	387.406	200.824	2.750	8.337	175.495	186.582	199.377	151.268
PARAÍBA	193.028	112.482	2.741	7.185	70.620	80.546	111.929	78.083
PERNAMBUCO	426.633	268.940	3.938	18.591	135.164	157.693	267.913	99.183
PIAUÍ	176.291	95.634	3.465	4.285	72.907	80.657	95.175	72.424
RIO GRANDE DO NORTE	129.616	97.605	789	6.823	24.399	32.011	97.052	60.047
SERGIPE	102.088	53.234	606	7.630	40.618	48.854	51.289	28.741
Total da Região	2.680.759	1.485.347	34.873	111.384	1.049.155	1.195.412	1.474.116	1.030.896
REGIÃO NORTE								
ACRE	35.480	10.508	262	941	23.769	24.972	10.418	6.085
AMAZONAS	137.353	76.842	2.907	2.482	55.122	60.511	76.375	71.576
AMAPÁ	15.961	4.392	207	83	11.279	11.569	4.379	3.966
PARÁ	286.960	142.853	3.811	9.708	130.588	144.107	139.838	119.090
RONDÔNIA	57.067	23.881	550	2.377	30.259	33.186	23.738	21.525
RORAIMA	19.214	6.348	265	403	12.198	12.866	6.233	5.852
TOCANTINS	57.589	33.531	1.016	4.867	18.175	24.058	33.224	32.038
Total da Região	609.624	298.355	9.018	20.861	281.390	311.269	294.205	260.132
REGIÃO SUDESTE								
ESPIRITO SANTO	106.818	53.081	2.035	13.007	38.695	53.737	52.683	49.038
MINAS GERAIS	584.668	328.045	10.269	37.241	209.113	256.623	324.729	251.550
RIO DE JANEIRO	237.051	91.525	3.055	7.174	135.297	145.526	91.057	74.489
SÃO PAULO	648.120	248.600	13.644	39.879	345.997	399.520	247.416	200.638
Total da Região	1.576.657	721.251	29.003	97.301	729.102	855.406	715.885	575.715
REGIÃO SUL								
PARANÁ	247.986	148.216	12.717	27.476	59.577	99.770	147.055	102.221
RIO GRANDE DO SUL	227.878	109.822	3.420	15.730	98.906	118.056	109.205	94.398
SANTA CATARINA	73.496	39.109	1.916	9.877	22.594	34.387	38.627	27.663
Total da região	549.360	297.147	18.053	53.083	181.077	252.213	294.887	224.282
Total geral	5.697.751	2.913.909	95.442	305.145	2.383.255	2.783.842	2.888.157	2.175.490

Fonte:

http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/consol_nacional_consol_bfa.asp?gru=3&vigencia=13&vigatual=N&uf=T®ional=00®iaoasude=00&cob=1&br...

Acompanhamento Crianças – vacinação e informação nutricional – 2ª Vigência de 2014

Relatório consolidado do Bolsa Família								
MS / SE / DATASUS						Ministério da Saúde		
Informações gerais sobre crianças Secretaria de Atenção à Saúde Período: 2a Vigência de 2014						Departamento de Atenção		
Básica								
Emissão: 06/03/2016 - 19:32:58 Data da última consolidação 07/05/2015:						Coordenação-Geral da Alimentação e Nutrição		
Estado	Crianças / Acompanhamento						Crianças com Vacinação em dia	Crianças com dados Nutricionais
			Crianças não Acompanhadas					
	Crianças Beneficiárias Perfil Saúde	Crianças Acompanhadas	localizadas	não localizadas	sem informação	total.		
REGIÃO CENTRO-OESTE								
DISTRITO FEDERAL	52.544	22.268	363	2.508	27.405	30.276	22.158	21.396
GOIÁS	190.931	144.717	8.173	3.498	34.543	46.214	143.913	121.926
MATO GROSSO DO SUL	93.521	65.603	2.689	4.101	21.128	27.918	62.761	47.610
MATO GROSSO	117.947	71.178	2.640	3.442	40.687	46.769	70.704	65.887
Total da Região	454.943	303.766	13.865	13.549	123.763	151.177	299.536	256.819
REGIÃO NORDESTE								
ALAGOAS	230.625	166.609	1.299	6.330	56.387	64.016	165.482	135.616
BAHIA	820.847	640.627	7.827	20.940	151.453	180.220	632.619	572.741
CEARÁ	532.659	417.223	3.341	10.448	101.647	115.436	415.569	380.543
MARANHÃO	553.966	432.168	2.614	6.555	112.629	121.798	428.164	389.852
PARAÍBA	247.013	195.120	2.109	7.805	41.979	51.893	193.462	167.755
PERNAMBUCO	535.950	388.758	2.136	12.374	132.682	147.192	383.542	279.577
PIAUÍ	207.958	158.204	1.339	3.448	44.967	49.754	157.260	146.531
RIO GRANDE DO NORTE	172.310	131.718	1.318	5.051	34.223	40.592	130.385	113.792
SERGIPE	138.760	105.704	1.102	4.443	27.511	33.056	104.978	86.996
Total da Região	3.440.088	2.636.131	23.085	77.394	703.478	803.957	2.611.461	2.273.403
REGIÃO NORTE								
ACRE	60.223	42.750	607	587	16.279	17.473	42.425	41.045
AMAZONAS	255.995	211.335	1.039	3.828	39.793	44.660	210.535	181.502
AMAPÁ	33.549	20.268	555	66	12.660	13.281	20.042	19.601
PARÁ	544.571	431.577	3.979	5.398	103.617	112.994	421.731	378.903
RONDÔNIA	62.375	38.679	383	1.640	21.673	23.696	38.445	37.198
RORAIMA	27.165	23.411	102	239	3.413	3.754	23.336	21.319
TOCANTINS	84.741	63.942	923	7.988	11.888	20.799	63.476	61.508
Total da Região	1.068.619	831.962	7.588	19.746	209.323	236.657	819.990	741.076
REGIÃO SUDESTE								
ESPIRITO SANTO	112.581	77.042	2.377	5.914	27.248	35.539	76.717	70.258
MINAS GERAIS	628.253	492.445	10.330	24.229	101.249	135.808	489.278	418.717
RIO DE JANEIRO	446.587	271.004	5.630	27.125	142.828	175.583	269.070	226.168
SÃO PAULO	814.554	557.320	69.910	45.777	141.547	257.234	554.434	354.788
Total da Região	2.001.975	1.397.811	88.247	103.045	412.872	604.164	1.389.499	1.069.931
REGIÃO SUL								
PARANÁ	254.578	196.067	11.854	16.411	30.246	58.511	193.363	162.087
RIO GRANDE DO SUL	237.318	157.100	5.097	17.697	57.424	80.218	155.878	143.112
SANTA CATARINA	87.151	61.998	3.739	7.406	14.008	25.153	60.959	49.950
Total da região	579.047	415.165	20.690	41.514	101.678	163.882	410.200	355.149
Total geral	7.544.672	5.584.835	153.475	255.248	1.551.114	1.959.837	5.530.686	4.696.378

Fonte:

http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/consol_nacional_consol_bfa.asp?gru=3&vigencia=28&vigatual=N&uf=T®ional=00®iaoasaude=00&cob=1&br

Taxa de mortalidade

População - taxa bruta de mortalidade (por mil hab.)

Frequência: Anual de 2000 até 2013

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica (IBGE/Pop)

Unidade: -

Comentário: Estimativa anual da taxa bruta de mortalidade por mil habitantes no Brasil desde 1º jul. 2000, por sexo e idade, 2013, segundo metodologia descrita em: Projeção da população.

Atualizado em: 22/11/2013

Data	População bruta de mortalidade (por mil hab.)
2000	6,67
2001	6,56
2002	6,45
2003	6,35
2004	6,27
2005	6,20
2006	6,14
2007	6,10
2008	6,07
2009	6,05
2010	6,03
2011	6,02
2012	6,03
2013	6,04

Taxa de Natalidade

População - nascimentos

Frequência: Anual de 2000 até 2013

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica (IBGE/Pop)

Unidade: Habitante

Comentário: Estimativa anual de nascimentos no Brasil desde 1º jul. 2000, por sexo e idade, 2013, segundo metodologia descrita em: Projeção da população.

Atualizado em: 22/11/2013

Data	População nascimentos
2000	3.617.436
2001	3.567.431
2002	3.517.035
2003	3.465.688
2004	3.413.378
2005	3.360.401
2006	3.307.338
2007	3.254.629
2008	3.202.937
2009	3.152.938
2010	3.104.970
2011	3.059.019
2012	3.015.052
2013	2.973.118

...

ANEXO 7 - TAXA DE FECUNDIDADE

Taxa de fecundidade

Frequência: Anual de 2000 até 2013

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica (IBGE/Pop)

Unidade: (%)

Comentário: Estimativa anual da taxa de fecundidade no Brasil desde 1º jul. 2000, por sexo e idade, 2013, segundo metodologia descrita em: Projeção da população.

Atualizado em: 22/11/2013

Data	Taxa de fecundidade
2000	2,39
2001	2,32
2002	2,26
2003	2,20
2004	2,14
2005	2,09
2006	2,04
2007	1,99
2008	1,95
2009	1,91
2010	1,87
2011	1,83
2012	1,80
2013	1,77